



# Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahir

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



TAHUN XXIII, NO. 3, MEI-JUNI 1994

## Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	194
• Kemiskinan: Hakekat, Ciri, Dimensi dan Kebijakan <i>Vidhyandika Moeljarto</i>	196
• Pengelompokan Sosial dan Perebutan Sumber Daya: Kasus Arek-arek Suroboyo di Jakarta <i>Ruddy Agusyanto</i>	204
• Upah dan Kebutuhan Hidup Pekerja <i>Murwatie B. Rahardjo</i>	213
• Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja <i>Prijono Tjiptoherijanto</i>	225
• Aspek Demografi-Ekonomi SIJORI: Tersingkirnya Penduduk Riau Kepulauan dalam Pembangunan Batam dan Bintan <i>Riwanto Tirtosudarmo</i>	238
• Proyek Transmigrasi di Kalimantan Timur: Beberapa Aspek Kerja Sama Indonesia-Jerman <i>Hans-Dieter Evers dan Solvay Gerke</i>	247
• <i>Timbangan Buku</i> : Kecenderungan Pemikiran Ekonomi ke Arah Pragmatisme <i>Adig Suwandi</i>	259

## Pengantar Redaksi

**S**TATEGI pengentasan kemiskinan yang selama ini diterapkan di Indonesia cenderung menekankan pada strategi kesejahteraan (*welfare strategy*). Menurut *Vidhyandika Moeljarto* strategi ini dilakukan karena muncul asumsi bahwa kemiskinan merupakan fenomena rendahnya kesejahteraan dan kurangnya penguasaan terhadap sumber. Penerapan strategi ini justru menempatkan obyek kemiskinan pada posisi yang rentan dan tidak tahan terhadap goncangan ekonomi. Hal tersebut terjadi karena strategi pengentasan kemiskinan tidak memperhitungkan variabel "profil kemiskinan" itu sendiri. Padahal realitas dari "profil kemiskinan" merupakan pijakan dasar dalam menentukan kebijakan.

Dari pengamatan atas interaksi yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat -- dalam hal ini kelompok *Arek Suroboyo* di Jakarta, *Ruddy Agusyanto* melihat bahwa kelompok ini sengaja mengaktifkan identitas kelompoknya untuk memperoleh dukungan sosial dalam memperebutkan lahan penghasilan yang semakin menyempit. Kendati kelompok tersebut bermukim di berbagai wilayah dan bersifat plural, namun solidaritas antar kelompok tersebut cukup tinggi. Menarik pula untuk dilihat apa yang disebut *Arek Suroboyo* itu, apa pula ciri-ciri identitas mereka yang seringpula bersifat majemuk, serta apa pula nilai moral yang terkandung dalam pengelompokan suatu golongan menjadi suatu *suku bangsa* baru.

Baik bagi pekerja maupun pengusaha, upah merupakan suatu unsur penting dalam proses produksi. Secara umum dapat dikatakan bahwa upah buruh atau pekerja di Indonesia pada saat ini dilihat dari segi apapun belum dapat memenuhi kebutuhan hidup minimalnya. *Murwatie B. Rahardjo* mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan kriteria upah minimum; antara lain kebutuhan dasar hidup si pekerja dan keluarganya, kemampuan membayar dari pengusaha, perubahan biaya hidup dan sebagainya. Oleh karena itu sampai dengan akhir tahun 1991 secara kumulatif telah ditetapkan 27 Upah Minimum Regional, 68 Upah Minimum Sektoral dan 560 Upah Minimum Subsektoral. Semuanya ini dikaitkan dengan Kebutuhan Fisik Minimum yang harus dipenuhi. Persoalannya ialah mengapa para buruh dalam kaitannya dengan upah tersebut sulit mengembangkan taraf hidup mereka. Hanya mereka yang memiliki keterampilan saja yang mampu

memperoleh peluang untuk memperbaiki taraf hidupnya melalui upah yang diterimanya. Akan tetapi untuk meningkatkan keterampilan perlu biaya yang tidak kecil. Untuk itu keikutsertaan pengusaha dalam mencerdaskan dan meningkatkan keterampilan pekerjaannya amat diharapkan.

Perkembangan upah minimum dan pasar tenaga kerja diulas oleh *Prijono Tjiptoherijanto*. Dikemukakan bahwa kenaikan upah pekerja baik secara relatif maupun absolut berjalan terlalu lambat dibandingkan dengan kenaikan biaya hidup. Tidak ada satu pun propinsi di Indonesia sudah melakukan penyesuaian upah minimum regional setiap tahunnya, padahal inflasi setiap tahun meningkat cukup tinggi. Seharusnya serikat pekerja berperan mewakili dan memperhatikan kesejahteraan para pekerja dan bersama-sama dengan pengusaha meningkatkan kualitas pekerja serta mengusahakan agar pekerja memiliki kesadaran turut bertanggung jawab atas kelangsungan hidup dan kemajuan perusahaan, tanpa mengabaikan hak-hak pekerja seperti hak mogok dan unjuk rasa.

Marjinalisasi penduduk Riau Kepulauan dalam segitiga pembangunan Sijori diamati oleh *Riwanto Tirtosudarmo*. Sebagai penyebab proses ini adalah kebijakan investasi dan prioritas industri sama sekali tidak mempertimbangkan kualitas sumber daya manusia dari mayoritas penduduk setempat. Rendahnya kualitas penduduk di sana tak memungkinkan mereka bersaing dengan para pendatang. Apalagi kalau ada yang memiliki kualitas itu, kebijakan *recruitment* tenaga kerja justru dilakukan dari berbagai daerah yang umumnya di luar dari Propinsi Riau. Jika proses *recruitment* pekerja di Bintan yang berpenduduk jauh lebih padat, mengikuti pola Batam seperti yang terjadi itu, bisa diduga marjinalisasi dan membengkaknya keresahan penduduk asli akan mempunyai implikasi sosial politik jauh lebih besar. Maka, pengembangan sumber daya manusia setempat merupakan keharusan dalam strategi pembangunan regional, khususnya dalam paket kebijakan investasi di daerah mana pun.

Penelitian *Hans-Dieter Evers* dan *Solvay Gerke* mengungkapkan bahwa proyek transmigrasi di Kalimantan Timur merupakan implementasi pendekatan "dari atas ke bawah", di mana transmigran tak banyak turut berperan, kecuali dalam hal menyetujui menjadi transmigran. Makanya proyek ini mengarah pada hasil perencanaan yang tidak sesuai. Kesenjangan antara perencanaan pakar dan tujuan transmigran lebih banyak disebabkan adanya perbedaan sistem. Para pakar mengestimasi terlalu berlebihan kemampuan proyek mengubah sistem sosial dan perekonomian setempat. Transmigran belum dipersiapkan dengan lingkungan baru, sehingga tahun-tahun awal mereka menjadi perjuangan berat: harus menyesuaikan diri pada lingkungan alam, membiasakan diri dengan tetangga baru, dan membangun jaringan bantuan sosial. Kapasitas transmigran untuk menolong diri sendiri merupakan faktor terpenting dalam meningkatkan taraf hidup, tetapi keberhasilan transmigran acapkali dipandang sebagai hasil aktivitas proyek.

# Kemiskinan: Hakekat, Ciri, Dimensi dan Kebijakan

*Vidhyandika Moeljarto*

**A**KHIR-AKHIR ini, perbincangan masalah kemiskinan muncul kembali ke permukaan dan menjadi tema utama diskusi, baik bagi kalangan akademisi maupun para praktisi. Fenomena ini tetap menarik untuk dikaji karena walaupun Indonesia telah berhasil menurunkan penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan, yaitu dari 60% di tahun 1970-an menjadi 15% di tahun 1990-an,<sup>1</sup> namun secara keseluruhan, buah pembangunan nasional masih lebih banyak dinikmati oleh lapisan atas. Atau dengan kata lain, proses pembangunan masih mensisakan lubang-lubang persoalan yang perlu ditimbun yang pada hakekatnya harus ditujukan untuk menanggulangi masalah kemiskinan secara tuntas.<sup>2</sup>

Pernyataan di atas membawa kita pada dua pertanyaan: (a) sudahkah upaya penanggulangan kemiskinan dijalankan dengan benar; (b) apakah strategi yang selama ini diterapkan sudah mencerminkan kebutuhan dasar dari obyek kemiskinan. Dua pertanyaan tersebut muncul karena didasari oleh fenomena yang bertolak-belakang antara realitas sosial dan strategi pengentasan kemiskinan yang diterapkan. Tulisan ini hendak mengkaji kemiskinan dari perspektif hakekat, ciri, dan dimensi. Ketiga perspektif ini pada dasarnya mencoba mengidentifikasi kemiskinan dari beberapa sudut pandang. Sebagai penutup akan diutarakan implikasi kebijakan yang diharapkan dapat dijadikan masukan bagi pembuat kebijakan dalam menyempurnakan strategi pengentasan kemiskinan yang sudah ada.

<sup>1</sup>Lihat Sjahrir, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia, 1968-1992*, Jakarta: Gramedia, 1992.

<sup>2</sup>Yang dimaksud dengan lubang-lubang persoalan yang menyertai kemiskinan antara lain adalah kesenjangan pendapatan, belum adanya pemerataan, dan masalah-masalah sosial lainnya yang merupakan produk dari belum tuntasnya upaya pengentasan kemiskinan.

## Melihat ke Belakang

Sejak Pelita I, dari pengamatan terhadap proses pembangunan nasional Indonesia terungkap adanya pergeseran kebijaksanaan dan strategi pengentasan kemiskinan. Terja-

dinya pergeseran ini tidak lepas dari adanya perubahan kontekstual maupun kemajuan tahapan pembangunan itu sendiri. Pada tahapan awal dan selama PJPT I, strategi pengentasan kemiskinan merupakan *appendage* dari upaya untuk mempertahankan pertumbuhan setinggi-tingginya. Hal tersebut dapat dilihat dari sejumlah kebijakan kemiskinan yang diambil selama ini yaitu: (a) pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan; (b) pengembangan kelembagaan yang terkait dengan pengentasan kemiskinan seperti Program Pengembangan Wilayah (PPW), Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil (P4KT); (c) perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kupedes, KCK, BKK); (d) peningkatan akses kaum miskin kepada berbagai pelayanan sosial, seperti pendidikan, air bersih, keluarga berencana; dan (e) pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke berbagai daerah dalam bentuk Inpres yang dimaksudkan untuk mendorong kegiatan ekonomi di daerah.

Upaya pengentasan kemiskinan tersebut memang mulai menampakkan hasilnya,<sup>3</sup> tetapi secara keseluruhan buah pembangunan nasional masih lebih banyak dinikmati oleh lapisan atas. Upaya Indonesia untuk mengatasi krisis ekonominya melalui berbagai penyesuaian kebijakan ternyata telah mewujudkan konteks yang baik bagi pertumbuhan konglomerat, akan tetapi hanya menimbulkan pengaruh yang terbatas bagi kaum miskin.

#### Bank Dunia dalam laporannya mencatat

<sup>3</sup>Penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan adalah 60% di tahun 1970-an, menjadi 15% di tahun 1990-an. Untuk mendapat gambaran mengenai data kemiskinan di Indonesia lihat Anne Booth, "Counting the Poor in Indonesia", *Bulletin of Indonesia Economic Studies* 29, no. 1, April 1993.

sifat-sifat kemiskinan di Indonesia sebagai:<sup>4</sup> (1) secara absolut jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan masih cukup besar, demikian pula penduduk yang berada sedikit di atas garis kemiskinan; (2) variasi regional *incidence of poverty* masih cukup besar, konsentrasi kaum miskin terutama di wilayah Indonesia Bagian Timur (IBT); (3) ditinjau dari berbagai indikator sosial yang merefleksikan kemiskinan (harapan hidup, angka kematian bayi, status gizi, dan sebagainya) Indonesia masih tertinggal jauh dari kebanyakan negara Asia; dan (4) pertumbuhan angkatan kerja yang cukup tinggi di tahun 1990-an (2,4 juta per tahun) merupakan tantangan yang berat bagi upaya pengentasan kemiskinan.

Melihat hasil yang dicapai, agaknya mulai disadari kalau selama ini pengentasan kemiskinan hanya menduduki posisi sebagai *side-stream of development*, maka pada Pelita VI ini upaya pengentasan kemiskinan lebih mendapatkan tempat pada *mainstream of development*. Upaya pengentasan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menggantungkan diri pada *trickle down effect*, tetapi melalui langkah-langkah "serangan langsung" yang lebih substansial terhadap problema tersebut, seperti melalui pemetaan kantong kemiskinan dan penerapan Inpres Desa Tertinggal (IDT).

Agaknya asumsi dasar yang dipakai untuk menangani masalah kemiskinan selama ini adalah bahwa kemiskinan merupakan fenomena rendahnya kesejahteraan dan kurangnya penguasaan terhadap sumber. Tidaklah heran kalau penanganan masalah kemiskinan cenderung menerapkan *welfare strategy* dengan memberikan sejumlah pro-

<sup>4</sup>World Bank, *Indonesia: Strategy for a Sustained Reduction of Poverty*, Washington D.C.: The World Bank, 1990.

gram-program memuaskan yang bersifat sementara. Tetapi masalahnya, benarkah masalah kemiskinan semata-mata merupakan masalah kesejahteraan dan apakah upaya pengentasan kemiskinan sudah memadai hanya dengan mengandalkan pada *welfare strategy* tanpa memahami *poverty profile*.<sup>5</sup> Pertanyaan ini dapat dijawab bila menelaah hakekat, ciri dan dimensi kemiskinan.

## Hakekat dan Profil Kemiskinan

Apabila kita mengkaji *poverty profile* masyarakat, maka akan terungkap bahwa masalah kemiskinan bukan saja masalah *welfare*, akan tetapi mengandung enam buah alasan;<sup>6</sup> Pertama, masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan (*vulnerability*). Pembangunan infrastruktur ekonomi dan pertanian dapat saja meningkatkan pendapatan petani dalam besaran yang memadai, akan tetapi kekeringan musim dua tahun berturut-turut akan dapat menurunkan tingkat hidupnya sampai pada titik yang terendah. Dari sini terlihat bahwa para petani masih hidup dalam tahap yang subsisten.<sup>7</sup>

Kedua, kemiskinan berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja karena hubungan produksi di dalam masyarakat tidak memberi peluang bagi mereka untuk berpartisipasi dalam proses produksi, atau mereka terperangkap dalam hubungan pro-

<sup>5</sup> Ada kecenderungan bahwa kegagalan memahami dan menghayati hakekat kemiskinan akan melahirkan kebijakan dan strategi pengentasan yang salah dan karenanya tidak efektif.

<sup>6</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Strategi Alternatif Pengentasan Kemiskinan*, makalah untuk seminar bulanan P3PK UGM, Yogyakarta, 13 September 1993.

<sup>7</sup> Lihat, James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1976.

duksi yang eksplotatif yang menuntut kerja keras dalam jam kerja yang panjang dan dengan imbalan yang rendah. Hal ini disebabkan oleh posisi tawar menawar mereka dalam struktur hubungan produksi amat lemah. Kemiskinan dengan demikian juga berarti hubungan dependensi kepada pemilik tanah, rentenir, pimpinan proyek, elit desa, dan sebagainya.

Ketiga, kemiskinan adalah masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi emosional dan sosial menghadapi elite desa dan para birokrat yang menentukan keputusan yang menyangkut dirinya tanpa memberi kesempatan untuk mengaktualisasikan diri; ketidakberdayaan menghadapi penyakit dan kematian, kekumuhan dan kekotoran.

Keempat, kemiskinan juga berarti menghabiskan semua atau sebagian terbesar penghasilannya untuk konsumsi pangan dalam kuantitas dan kualitas yang terbatas sehingga konsumsi gizi mereka amat rendah yang mengakibatkan produktivitas (dan kadang-kadang juga etos kerja) mereka rendah. Ketahanan fisik juga menjadi rendah.

Kelima, kemiskinan juga ditandai oleh tingginya rasio ketergantungan, karena besarnya keluarga dan beberapa di antaranya masih balita. Hal ini akan berpengaruh pada rendahnya konsumsi yang akan mengganggu tingkat kecerdasan mereka sehingga dalam kompetisi merebut peluang dan sumber dalam masyarakat, anak-anak kaum miskin akan berada pada pihak yang lemah.

Dan keenam, kemiskinan juga terefleksikan dalam budaya kemiskinan yang diwariskan dari satu generasi ke generasi yang lain. Penghapusan *physical poverty* tidak secara otomatis menghapuskan *culture of poverty*.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Oscar Lewis, *The Study of Slum Culture-Background for La Vida*, New York: Random House, 1968.

Oscar Lewis menggambarkan budaya kemiskinan dari dua sisi. Di satu pihak budaya kemiskinan bersifat negatif, seperti dikatakan Lewis:

*"... high incidence of maternal deprivation, of oralinity of weak ego structure; lack of impulsive control; strong present-time orientation, with relatively little ability to defer gratification and to plan for the future; sense of resignation and fatalism; widespread belief in male superiority; and high tolerance of psychological pathology of all sorts ... provincial and locally oriented, have very little sense of history, ... very sensitive to status distinction."*

Budaya kemiskinan yang diwariskan secara antar-generasi ini cenderung menghambat motivasi untuk melakukan mobilitas ke atas. Namun bila ditinjau dari sisi lain, budaya kemiskinan memberi manfaat tertentu bagi mereka, seperti yang digambarkan oleh Lewis:

*"... culture provides human beings with a design for living, with a ready-made set of solutions for human problems so that individuals in each generation do not have to begin all-over again from scratch. That is, the core of culture is its positive adaptive function. ... low level of aspiration level helps to reduce frustration, the legitimization of short range hedonism makes possible spontaneity and enjoyment. Indeed, it seems that in some ways the people with a culture of poverty suffer less from alienation than do those of the middle class."*

Pernyataan di atas membawa pengertian bahwa meskipun secara subjektif budaya kemiskinan dapat memberi *security feeling*, namun secara obyektif budaya tadi dapat menghambat kemajuan mereka.

## Ukuran-ukuran dan Ciri-ciri Kemiskinan

Saat ini terdapat banyak cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda. Ada dua kategori tingkat kemiskin-

an, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.<sup>9</sup> Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan. Sedangkan kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial. Misalnya, membandingkan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh sekelompok tertentu dengan kelompok sosial lainnya. Namun yang menjadi alat utama ukuran kemiskinan saat ini adalah ukuran kemiskinan jenis pertama.

Operasionalisasi dari kemiskinan absolut tidak saja mewujudkan suatu kesepakatan dalam ukuran kuantitatifnya, tetapi terjadi berbagai ketidaksepakatan. Bank Dunia menetapkan bahwa garis batas kemiskinan adalah US\$50 dan US\$75 per kapita per tahun, masing-masing untuk daerah pedesaan dan perkotaan. Perbedaan garis batas antara kota dan desa ini berkaitan dengan perbedaan biaya hidup di antara kedua wilayah itu.

Pada tahun 1971, Prof. Sajogyo<sup>10</sup> mengusulkan cara mengukur kemiskinan dengan pendekatan kemiskinan absolut. Cara yang dikembangkan adalah memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan atas kebutuhan beras dan gizi. Ada tiga golongan orang miskin, yaitu golongan paling miskin dan mempunyai pendapatan per kapita per

<sup>9</sup>Lihat juga Alfian, Mely G. Tan, Selo Soemardjan, *Kemiskinan Struktural, Suatu Bunga Rampai*, Jakarta: YIIS, 1980.

<sup>10</sup>Meskipun upaya yang dilakukan Sajogyo pada akhirnya juga menimbulkan perdebatan, namun dia tetap berjasa dalam meletakkan standar obyektif pengukuran garis kemiskinan.

tahun beras sebanyak 240 kg atau kurang, golongan miskin sekali yang memiliki pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak 240 kg hingga 360 kg, dan lapisan miskin yang memiliki pendapatan beras per kapita per tahun lebih dari 360 kg tetapi kurang dari 480 kg.

Biro Pusat Statistik juga memberikan alternatif untuk mengukur garis kemiskinan dengan cara menentukan berapa besar kalori minimum yang harus dipenuhi oleh setiap orang dalam sehari. Badan ini mengusulkan bahwa setiap orang minimum harus memenuhi 2.100 kalori setiap harinya. Jadi, 2.100 kalori ini merupakan batas garis kemiskinan. Namun tidak hanya itu, karena hal-hal lain yang juga diperhitungkan adalah kebutuhan non-pangan seperti kebutuhan perumahan, bahan bakar, penerangan, air, sandang, jenis barang yang tahan lama serta jasa-jasa. Kemudian kriteria-kriteria itu diubah dalam angka rupiah. Namun karena harga kebutuhan-kebutuhan itu berubah-ubah, maka harga yang ditetapkan oleh BPS juga mengalami perubahan setiap tahun. Dengan kata lain, inflasi yang terjadi setiap tahun mengakibatkan perubahan harga yang pada akhirnya mengakibatkan pula perubahan garis kemiskinan.

Oleh karena ukuran-ukuran obyektif kemiskinan itu sangat bervariasi, maka perlu berhati-hati dan juga bersifat kritis terhadap penggunaan atau pemilihan alat ukur tersebut.<sup>11</sup> Selain itu, ukuran-ukuran yang diajukan banyak mendapat kritik tajam karena hanya bersifat ekonomi semata-mata. Pada kenyataannya, kebutuhan manusia sangat bervariasi sehingga setiap upaya penentuan garis kemiskinan yang direduksi dalam soal-

<sup>11</sup>Samuel Mencher, "The Problem of Measuring Poverty", dalam Jack L. Roach dan Janet K. Roach (ed.), *Poverty*, USA: Penguin Book, 1972.

soal ekonomi tidak akan mewakili persoalan kemiskinan yang sebenarnya.<sup>12</sup> Kebutuhan manusia sangat beraneka macam yang juga berkaitan dengan dimensi politis, kebudayaan, dan sosial. Sehingga kemiskinan pun tidak hanya berdimensi tunggal, yaitu ekonomi, tetapi perlu mempertimbangkan dimensi-dimensi lainnya.

## Dimensi-dimensi Kemiskinan

Masalah kemiskinan pada dasarnya bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi tetapi bersifat multidimensional karena dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya, dan politik). Karena sifat multidimensionalnya tersebut, maka kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan materi (*material well-being*) tetapi juga berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*). Untuk mengejar seberapa jauh seseorang memerlukan kesejahteraan materi dapat diukur secara kuantitatif seperti dalam mengukur kemiskinan absolut. Namun untuk mengetahui berapa besar kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang, ukurannya menjadi relatif dan sangat kualitatif. Dalam bagian ini yang dipersoalkan bukan berapa ukurannya tetapi dimensi-dimensi apa saja yang menyertai kemiskinan itu.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Harold Watts, "An Economic Definition of Poverty" dan Gerald Rosenthal, "Identifying the Poor: Economic Measures of Poverty", keduanya dalam Daniel P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*, New York: Basic Book Inc., 1969.

<sup>13</sup>G.F.R. Ellis, "The Dimension of Poverty", dalam *Social Indicators Research*, 1984. Lihat juga Heru N. Soegiarto, "Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan", makalah disampaikan dalam Pelatihan Pengembangan Sumber Daya Manusia Angkatan I, 18-28 Oktober 1993 di Pusat Penelitian Kependudukan UGM.

*Pertama*, yang paling jelas adalah bahwa kemiskinan berdimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material, yaitu seperti pangan, sandang dan perumahan. Dimensi ini dapat diukur dalam rupiah meskipun harganya akan selalu berubah-ubah setiap tahunnya tergantung dari tingkat inflasi rupiah itu sendiri.

*Kedua*, kemiskinan berdimensi sosial dan budaya. Ukuran kuantitatif kurang dapat dipergunakan untuk memahami dimensi ini sehingga ukurannya sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup mereka. Budaya kemiskinan ini dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistik, ketidakberdayaan, dan lain sebagainya. Untuk itu, serangan terhadap kemiskinan sama artinya pula dengan pengikisan budaya ini. Apabila budaya ini tidak dihilangkan, maka kemiskinan ekonomi juga akan sulit untuk ditanggulangi.

*Ketiga*, kemiskinan berdimensi struktural atau politik, artinya orang yang mengalami kemiskinan ekonomi pada hakekatnya karena mengalami kemiskinan struktural dan politis. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik, tidak memiliki kekuatan politik, sehingga menduduki struktur sosial paling bawah. Ada asumsi yang menegaskan bahwa orang yang miskin secara struktural dan politis akan miskin dalam bidang material (ekonomi). Untuk itu, langkah pengentasan kemiskinan yang efektif harus pula mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya struktural dan politis.

Dimensi-dimensi kemiskinan ini pada hakekatnya merupakan refleksi bahwa kebutuhan manusia tidak hanya bersifat ekonomi. Untuk itu, program pengentasan kemiskinan seyogyanya juga tidak hanya memprioritaskan ekonomi tetapi memperhatikan dimensi yang lain. Dengan kata lain, pemenuhan kebutuhan pokok memang perlu mendapat prioritas, namun setelah itu tercapai seyogyanya juga mengejar target mengatasi kemiskinan non-ekonomik. Hal ini sejalan dengan pergeseran strategi pembangunan nasional, bahwa yang dikejar bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi tetapi juga pembangunan kualitas manusia seutuhnya.

### Implikasi Kebijakan

Dari apa yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kemiskinan sebagai fenomena sosial tidak saja berdimensi ekonomi, akan tetapi juga berdimensi struktural, psikologis, kultural dan sebagainya. Karenanya, upaya pengentasan kemiskinan juga harus bersifat multidimensional. Strategi pengentasan kemiskinan yang hanya mengandalkan pada *welfare strategy* dan *charity strategy* pada dasarnya tidak akan memadai. Perencana pembangunan haruslah menghayati benar apa yang menjadi hakekat kemiskinan melalui pemahaman profil kemiskinan tanpa mengabaikan ciri dan dimensi kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan tidak seharusnya terbatas pada pengadaan dan alokasi aset dan pelayanan sosial, serta peningkatan pendapatan, akan tetapi juga peningkatan *self-respect*, dan peluang untuk melakukan mobilitas sosial dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam berbagai bentuk pengambilan keputusan.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Hal ini dapat dilakukan dengan merealisasi perumusan pembangunan dengan melibatkan masyarakat

Guimaraes<sup>15</sup> mengemukakan beberapa strategi dalam pengentasan kemiskinan. *Pertama*, strategi *de-linking*. Strategi ini dilatarbelakangi oleh asumsi bahwa kemiskinan terjadi karena hubungan dependensi antara kaum miskin dengan elite desa, pelepas uang dan birokrasi. Hubungan dependensi ini harus dipatahkan dan digantikan dengan bentuk hubungan yang lain, misalnya yang mengandalkan interdependensi (saling menguntungkan) antara kaum miskin dengan proyek atau birokrasi yang lebih bersifat suporatif dan memberikan akses kepada sumber-sumber ekonomi daripada bersifat eksploratif. Tetapi bagaimana pun bentuk hubungan yang baru itu, ia harus bersifat *sustainable*. Strategi *de-linking* ini bukan tanpa kelemahan. Pilihan di antara berbagai strategi memang menuntut adanya efektivitas kebijakan antara jangka pendek dan jangka panjang.

*Kedua*, strategi *pembangunan kultural*. Karena kemiskinan juga berakar pada kultur masyarakat, maka pengentasan kemiskinan perlu memberi perhatian pada kemiskinan kultural ini. Hal ini tidak mudah karena adanya kecenderungan budaya kemiskinan tadi melestarikan dirinya melalui proses sosialisasi. Karena kultur dan struktur ber-

---

miskin secara penuh. Sebagai contoh, bagaimana merealisasikan program Proyek Kawasan Terpadu (PKT) dengan perumus utama proyek itu adalah lapisan miskin. Ini hanya bisa tercapai kalau komunikasi politik antara pemegang kekuasaan, kelompok-kelompok dan person-person strategis tidak mengalami distorsi. Apabila komunikasi politik mengalami distorsi, maka ruminan pembangunan hanya mencerminkan kepentingan bukan lapisan miskin. Gejala ini banyak dijumpai dalam proses pembangunan kita.

<sup>15</sup>J.P. de Campos Guimaraes, "Integrated Rural Development: What Have We Learned", makalah di presentasikan pada Seminar on Integrated Rural Development in Asia, Bangalore, India, 7-9 Juli 1988.

kaitan satu sama lainnya, maka penghapusan budaya kemiskinan ini harus dimulai dari perubahan struktural melalui redistribusi aset dalam masyarakat.

*Ketiga*, strategi *integrasi spatial*. Hal ini berarti adanya keterpaduan antara *region-wide programmes* dengan desa atau kota sebagai sub-sistemnya, di dalam hubungan yang kompatibel dan konsisten. Penerapan strategi integrasi spatial ini akan memungkinkan terintegrasiannya hubungan desa-kota di dalam perencanaan pengentasan kemiskinan dengan memperhatikan struktur dan mekanisme pasar.

*Keempat*, strategi *desentralisasi*. Dengan menempatkan fokus pengambilan keputusan pada unit yang paling dekat pada kelompok sasaran, akan terwujud keputusan-keputusan yang paling merefleksikan aspirasi dan kepentingan obyektif kaum miskin. Desentralisasi ini secara implisit akan terkait dengan *beneficiary assessment* terhadap pelaksanaan proyek pembangunan, sistem monitoring dan evaluasi yang dirancang berdasarkan norma dan kriteria evaluasi dari kaum miskin tadi.

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa upaya pengentasan kemiskinan haruslah mempertanyakan dua hal:<sup>16</sup> (a) aspek kemiskinan apa yang dituju oleh suatu program pengentasan kemiskinan; (b) wahana apa yang dipergunakan untuk mencapai tujuan tadi. Dengan dua pertanyaan yang spesifik tadi diharapkan bahwa program-program kemiskinan yang mempunyai cakupan luas dan non-spesifik akan menjadi lebih terarah.

---

<sup>16</sup>S.M. Miller dan Pamela Roby, "Poverty: Changing Social Stratification", dalam Daniel P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*, New York: Basic Books Inc., 1969.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, Mely G. Tan, Selo Soemardjan. 1980. *Kemiskinan, Suatu Bunga Rampai*, Jakarta: YIIIS.
- Booth, Anne. 1993. "Counting the Poor in Indonesia", *Bulletin of Indonesia Economic Studies* 29, no. 1, April.
- Ellis, G.F.R. 1984. "The Dimension of Poverty", dalam *Social Indicator Research*.
- Guimaraes, J.P. de Campos. 1988. "Integrated Rural Development: What Have We Learned", makalah dipresentasikan pada Seminar on Integrated Rural Development in Asia, Bangalore, India, 7-9 Juli.
- Lewis, Oscar. 1968. *The Study of Slum Culture-Background for La Vida*, New York: Random House.
- Mencher, Samuel. 1972. "The Problem of Measuring Poverty", dalam Jack L. Roach dan Janet K. Roach (ed.), *Poverty*, USA: Penguin Book.
- Miller, S.M. dan Pamela Roby. 1969. "Poverty: Changing Social Stratification", dalam Daniel P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*, New York: Basic Book Inc.
- Rosenthal, Gerald. 1969. "Identifying the Poor: Economic Measures of Poverty", dalam Daniel P. Moynihan (ed.) *On Understanding Poverty*, New York: Basic Book Inc.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven: Yale University Press.
- Sjahrir. 1992. *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia, 1968-1992*, Jakarta: Gramedia.
- Soegiarto, Heru N. 1993. "Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan", makalah disampaikan dalam Pelatihan Pengembangan Sumber Daya Manusia Angkatan 1, di Pusat Penelitian Kependudukan UGM, 18-28 Oktober.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1993. "Strategi Alternatif Pengentasan Kemiskinan", makalah untuk seminar bulanan P3PK UGM, Yogyakarta, 13 September.
- Watts, Harold. 1969. "An Economic Definition of Poverty", dalam Daniel P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*, New York: Basic Book Inc.
- World Bank. 1990. *Indonesia: Strategy for a Sustained Reduction of Poverty*, Washington, D.C.: The World Bank.

# Pengelompokan Sosial dan Perebutan Sumber Daya: Kasus Arek-arek Suroboyo di Jakarta

*Ruddy Agusyanto*

## Pendahuluan

BATAS-BATAS kelompok suku bangsa sering berubah-ubah atau tidak stabil. Artinya, kelompok suku bangsa dapat meluas atau menyempit, dengan kata lain bisa menjadi lebih atau kurang eksklusif (lihat Horowitz, 1975). Batas-batas kelompok suku bangsa menyempit atau meluas adalah salah satu strategi adaptasi dari sebuah kelompok suku bangsa dalam rangka menjaga dan memelihara eksistensinya sesuai dengan lingkungan yang dihadapinya. Begitu juga yang terjadi dengan pengelompokan sosial Arek-arek Suroboyo di Jakarta. Mereka berusaha mengaktifkan identitas kesamaan daerah asal yang merupakan modifikasi atau perluasan atau diferensiasi dari suku bangsa Jawa yang ada di Jawa Timur guna mendapatkan dukungan solidaritas dalam rangka perebutan sumber daya di Jakarta.

Salah satu pendorong yang menyebabkan terjadinya perluasan batas-batas suku

bangsa yang terjadi pada kelompok Arek-arek Suroboyo adalah lingkungan yang dihadapi, yaitu masyarakat Jakarta itu sendiri. Pluralisme masyarakat Jakarta mendorong setiap suku bangsa mengaktifkan identitas kesukubangsannya dalam arti membentuk kelompok-kelompok kesukubangsaan yang cenderung eksklusif dalam menghadapi kekurangan sumber daya yang tersedia di Jakarta. Seperti juga yang dikatakan oleh Barth bahwa suku bangsa mempunyai potensi lebih besar dibanding identitas umur dan jenis kelamin untuk menjadi wadah bagi kekuatan politik (dalam kasus ini adalah perebutan sumber daya) karena di dalam proses penggolongannya (menggunakan kebudayaan sebagai atribut) melibatkan emosi dan perasaan yang berakar dalam kehidupan manusia (Barth: 1969). Identitas suku bangsa ini akan muncul bila, dalam interaksi, menghadapi suku bangsa lain. Jadi, tidak setiap saat identitas suku bangsa yang muncul dalam interaksi sosial bersifat situasional.

Berangkat dari kerangka pemikiran ini, penulis mencoba mengkaji bagaimana pro-

ses dan mekanisme kelompok Arek-arek Suroboyo mengaktifkan atau memanipulasi identitas kedaerahan asal untuk mendapatkan solidaritas dalam rangka perebutan sumber daya di tengah-tengah kelompok-kelompok suku bangsa lain di kota Jakarta.

## **Arek-arek Suroboyo dan Langkanya Sumber Daya Kota Jakarta**

Menurut Koentjaraningrat, di dalam hampir semua masyarakat di dunia, baik yang amat sederhana maupun yang amat kompleks sifatnya, dalam pergaulan antar individu ada perbedaan kedudukan dan derajat atau status (Koentjaraningrat, 1981). Adanya perbedaan status dalam pergaulan antar individu, salah satunya menyebabkan timbulnya stratifikasi hirarkis dalam suatu masyarakat, yang mendudukkan seseorang pada posisi golongan status sosial entah rendah, kurang terpandang, atau menengah maupun golongan status atas. Setiap golongan status sosial memiliki atau membentuk gaya hidupnya sendiri, juga adat kebiasaan yang khas serta sikap yang berbeda pula sewaktu berhadapan atau berinteraksi dengan individu dari golongan status sosial lain.

Golongan status rendah atau kurang terpandang cenderung bersikap hormat, sopan, bahkan kadang-kadang siap sedia menjadi pesuruh atau bersikap patuh kepada individu-individu dari golongan status yang lebih terpandang. Sebagian individu dari golongan status sosial bawah/rendah tersebut menganggap bahwa sikap merendah seperti itu merupakan suatu "tekanan". Hal ini menimbulkan keinginan-keinginan untuk dapat menempati posisi status sosial yang lebih terpandang, karena itulah para orang tua seringkali menganjurkan anak-anaknya agar

berusaha supaya bisa mengangkat derajat keluarganya dan jangan sampai mengalami nasib yang sama dengan orang tua mereka. Kecenderungan usaha meningkatkan jenjang status sosial itu terjadi pula pada kaum imigran dari kota Surabaya yang berstatus sosial rendah di Jakarta.<sup>1</sup>

Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia memiliki daya tarik yang memukau, termasuk kemudahan mencari nafkah dan meraih kesuksesan atau menaikkan taraf hidup, yang tidak terdapat di kota-kota besar lain di Indonesia.<sup>2</sup> Hal inilah yang mengundang penduduk luar Jakarta untuk mengadu nasib dengan harapan dapat hidup lebih layak dari sebelumnya. Tidak sedikit penduduk kota Surabaya dan sekitarnya yang hijrah ke Jakarta, terutama kaum mudanya. Sebagian dari mereka tertarik pergi ke Jakarta karena pengaruh ajakan teman atau kerabat, dan ada juga yang datang karena inisiatif sendiri dengan berbagai alasan. Sebagian besar dari mereka kurang memperdulikan atau berpikir tentang kemampuan atau modal keahlian apakah yang dimilikinya sebagai persiapan untuk memperoleh pekerjaan atau penghasilan di kota yang akan ditujunya tersebut, apalagi modal yang berupa materi. Akibatnya, seringkali kekurang-pedulian itu hanya menambah

---

<sup>1</sup>"Banyak juga orang dengan kedudukan sosial dan ekonomi rendah, tetapi mempunyai cita-cita agar anaknya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari orang tuanya. Di samping itu ada pula orang tua yang berpendapat bahwa yang penting ialah agar kehidupan ekonomi anaknya di kemudian hari dapat tercukupi" (Soedjito: 1986, 45). Dan, lihat Suparlan, dalam *Kemiskinan di Perkotaan*.

<sup>2</sup>Banyak masyarakat desa yang beranggapan bahwa di Jakarta banyak pekerjaan dan mudah mencari uang. Anggapan semacam itu berdasarkan keterangan yang diperoleh terutama dari orang-orang desa yang bekerja di Jakarta (PPMPL DKI: 1980, 65).

jumlah pengangguran dan meningkatnya angka kriminalitas sebab di kota Jakarta ini mereka tidak berhasil memperoleh pekerjaan yang layak dan terpaksa menghalalkan segala cara. Seperti halnya yang ditegaskan oleh Suparlan:

"Kesembilan, mereka yang tergolong berpenghasilan rendah pada umumnya sadar akan kerendahan dan kelemahan kedudukan sosial dan ekonomi mereka dalam struktur kota Jakarta (di mana yang kaya sangat kaya dan yang miskin sangat miskin). Sebagian dari mereka menerima kenyataan ini dengan pasrah (fatalistik), sedangkan sebagian lainnya memberontak dan terlibat dalam berbagai kegiatan kriminal. Jumlah kedua golongan yang bertentangan ini amat kecil dibandingkan dengan jumlah mereka yang berada di antara kedua golongan ini, yaitu mereka yang mempunyai kecenderungan untuk pasrah tetapi yang pada kesempatan-kesempatan di mana mereka dapat menggunakan untuk memperoleh keuntungan akan mereka gunakan walaupun harus melanggar hukum yang berlaku" (Suparlan: 1980, hlm. 12).

Kaum migran Surabaya ini harus berjuang keras demi pemenuhan kebutuhan hidup mereka agar bisa tetap bertahan hidup (*survive*) di kota Jakarta. Untuk hal ini, mereka bersikap tidak memilih-milih jenis pekerjaan. Apa saja jenis pekerjaan yang diperoleh tidak jadi masalah; yang penting kebutuhan hidup mereka terpenuhi. Sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkaitan dengan kelangkaan sumber daya yang tersedia di Jakarta, kegiatan ekonomi yang ada sangat beragam dan tidak harus sesuai dengan kemampuan dan minat masing-masing individu yang bersangkutan. Dalam mencapai tujuan tersebut, tak jarang pula mereka terpaksa menggunakan kekerasan. Dengan demikian, para migran dari kota Surabaya dan sekitarnya ini benar-benar dituntut memiliki daya adaptasi yang tinggi agar mereka tetap *survive* di kota Jakarta ini.

Sebagaimana halnya para migran dari

kota Surabaya dan sekitarnya, para migran dari berbagai daerah dan kota lainnya di Indonesia yang datang dan hidup di Jakarta mengalami hal yang serupa. Dengan kondisi semacam ini, tidak heran bila sumber daya yang ada di Jakarta semakin terasa "langka" bagi mereka yang tidak memiliki keahlian dan jaringan sosial ke arah sumber daya yang tersedia. Akibatnya, berbagai bentuk "cara" muncul dalam rangka memperoleh sumber daya. Salah satu cara adalah dengan mengaktifkan identitas suku bangsa untuk dapat ikut menikmati dan menjaga sumber daya yang langka tersebut, yang telah berhasil diperoleh atau dikuasainya. Maka terwujudlah pengelompokan-pengelompokan berdasarkan kesukubangsaan, dan *Arek-arek Suroboyo* adalah salah satu bentuk perwujudan dari modifikasi pengelompokan berdasarkan kesukubangsaan tersebut.

## **"Pluralisme" Arek-arek Suroboyo**

Arek-arek Suroboyo bergabung berdasarkan persamaan bidang mata pencaharian dan minat di suatu wilayah (*sumber daya tertentu*), di Jakarta. Mereka mengelompok terbagi menurut wilayah, seperti Arek-arek Suroboyo *Blok M*, *Terminal Pulo Gadung*, *Terminal Rawamangun*, *Stasiun Kereta Api Senen*, *Stasiun Kereta Api Gambir*, *Jl. Sabang* dan masih banyak lagi lainnya. Sekalipun mungkin mereka tidak berhubungan, tetapi mudah untuk meminta bantuan jika mengalami kesulitan berkaitan dengan sumber daya yang dikuasainya. Kelompok Arek-arek Suroboyo ini menurut pandangan dan penilaian masyarakat adalah kelompok anak-anak nakal, berandalan atau istilah Jakarta-nya yaitu *preman* atau *prokem*.

Pengelompokan sosial ini berdasarkan

persamaan daerah asal, yaitu Surabaya dan sekitarnya. Mereka menyebut identitasnya sebagai orang *Wetan* (Timur) yang berarti orang-orang yang berasal dari Jawa Timur, dan orang luar menyebut mereka sebagai "Arek" (karena sebutan "arek" adalah khas bagi masyarakat Surabaya dan sekitarnya yang tidak ada atau dipergunakan oleh orang Jawa kecuali orang-orang Jawa Surabaya dan sekitarnya). Dalam pengelompokan sosial ini, menggunakan kebudayaan atau sub-kebudayaan sebagai atributnya di mana simbol atau gejala yang tampak, yaitu bentuk kebudayaan atau sub-kebudayaan yang bersifat membedakan yang biasanya digunakan untuk menentukan identitas para anggotanya dan orang lain; dan nilai-nilai dasar, misalnya standar moral yang digunakan anggota untuk menilai perilaku seseorang. Di dalam proses penggolongan dengan menggunakan atribut kebudayaan atau sub-kebudayaan ini melibatkan *emosi* dan *perasaan*, yang di dalamnya tercakup atau bersangkutan dengan eksistensi dan kelangsungan hidup kelompok yang bersangkutan, sebagaimana halnya suku bangsa sehingga sangat mudah untuk membangkitkan rasa solidaritas guna pencapaian tujuan-tujuan para pelaku yang bersangkutan (lihat Barth: 1969).

Selayaknya identitas suku bangsa, "Arek Suroboyo" juga dibentuk oleh komponen *rasional* dan *irrasional* (Devos dan Romanucci Ross: 1982). Di satu pihak, pemakaian secara rasional untuk berbagai kepentingan seperti politis, ekonomik seperti yang kita lihat dalam rangka perebutan sumber daya dengan pengaktifan identitas "Arek Suroboyo", dan sebagainya. Di lain pihak, terdapat ciri-ciri irrasional tertentu sebagai *counter* bagi kepentingan eksistensi dan kontinuitas kelompok Arek Suroboyo itu sendiri.

Mereka, Arek-arek Suroboyo ini tidak menutup diri untuk menerima anggota dari suku bangsa lain (selain orang Jawa, khususnya Jawa Timur). Sebenarnya, hal ini juga terjadi di Surabaya karena selain adanya dominasi sub-kebudayaan Jawa Timur juga adanya "sejarah perjuangan" yang menyatukan masyarakat Surabaya dan sekitarnya (tanpa memandang kesukubangsaan) ke dalam satu identitas, yaitu "Arek Suroboyo"<sup>3</sup> sebagaimana halnya *suku bangsa baru*. Hanya, di Jakarta dimodifikasi atau mengalami perluasan batas-batas identitas "Arek Suroboyo" ini. Tadinya, identitas "Arek Suroboyo" ini berlaku bagi orang-orang yang dilahirkan dan atau dibesarkan di Jawa Timur, khususnya Surabaya. Kini di Jakarta tidak tertutup kemungkinan bagi mereka (berbagai suku bangsa) yang bukan lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur. Fleksibilitas atau meluasnya batas-batas "etnik" (Arek Suroboyo) adalah sangat adaptif dalam memungkinkan keberadaan kelompok Arek-arek Suroboyo di Jakarta yang masyarakatnya majemuk, dengan pengelompokan-pengelompokan suku bangsanya dalam rangka perebutan sumber daya.

Oleh karena itu, kelompok Arek-arek Suroboyo dapat digolongkan ke dalam dua kategori besar, yaitu:

1. Individu yang lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur;
2. Individu yang lahir dan atau dibesarkan *bukan* di Jawa Timur.

---

<sup>3</sup>Makna yang paling dalam Peristiwa 10 November 1945 di Surabaya adalah lahirnya sebuah ungkapan kata *Arek Suroboyo* yang kemudian memiliki potensi spiritual yang begitu hebat bagi warga kota Surabaya maupun di dada seluruh penduduk Jatim. Dua kata bertuah itu selalu mencuat apabila warga Jatim menginginkan sebuah simbol penyatu dan pendorong semangat (*Surabaya Post*, 10 November 1989).

## *1. Individu yang Lahir dan atau Dibesarkan di Jawa Timur*

Arek-arek Suroboyo yang termasuk dalam kategori ini adalah individu-individu baik dari suku bangsa Jawa-Madura (Jawa Timur) maupun non-suku bangsa Jawa-Madura yang lahir dan atau dibesarkan di Surabaya atau lebih luasnya yaitu Jawa Timur. Mereka yang bukan berasal dari suku bangsa Jawa-Madura yang lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur, mereka ini boleh dibilang sudah melebur menjadi satu dengan warga setempat. Mereka dianggap sebagai warga atau anggota masyarakat yang tidak dibedakan dengan warga penduduk asli, mereka telah terintegrasi ke dalam satu identitas "suku bangsa baru" yaitu "Arek Suroboyo". Hal ini tampak jelas dengan "budaya *tawuran*" (perkelahian massal) di mana bukan suku bangsa berhadapan dengan suku bangsa melainkan kesatuan wilayah (kampung) melawan kesatuan wilayah lainnya. Mereka tidak menggunakan identitas suku bangsanya dalam interaksi dengan individu-individu lain kecuali bila bertemu dengan orang yang berasal dari suku bangsa yang sama, dan bahkan seringkali mereka tetap mengaku sebagai orang Jawa Timur.<sup>4</sup>

Mereka yang termasuk dalam kategori sebagai individu-individu yang lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur inilah yang membawa dan memberlakukan adat kebiasaan atau sistem nilai dan aturan-aturan perilaku sebagai pedoman dalam bertindak

<sup>4</sup>Di antara kapasitas-kapasitas yang khusus dipunyai manusia, yang tidak dipunyai hewan, adalah kemampuannya untuk memanipulasi identitas-identitasnya, termasuk identitas etniknya. Identitas tersebut dapat dipersempit atau dibuang, dan dapat juga dikembangkan atau diaktifkan untuk sesuatu yang penting sebagai kerangka acuan kehidupan sosialnya (Suparlan: 1986, I).

dan menilai perilaku seseorang, lebih khususnya sub-budaya *prokem* kota Surabaya dan sekitarnya. Dan, saat-saat tertentu, biasanya setelah selesai "bekerja" mereka berkumpul untuk "minum-minum" dengan cara *bandaran*<sup>5</sup> sebagai salah satu proses pemisahan dan penyatuan yang fungsinya sebagai pelestarian batas-batas "Arek Suroboyo" sehingga mereka tetap berbeda dengan kelompok "suku bangsa" lain (lihat Barth: 1969).

## *2. Individu-individu yang Lahir dan atau Dibesarkan Bukan di Jawa Timur*

Individu-individu yang pernah tinggal di Jawa Timur untuk beberapa waktu sehingga dapat berbahasa dan mengerti norma-norma, aturan-aturan atau adat-kebiasaan kelompok *prokem* Jawa Timur. Begitu mereka pindah ke Jakarta, telah dianggap oleh kelompok Arek-arek Suroboyo sebagai individu-individu yang sama kedudukannya dengan individu-individu yang lahir dan atau dibesarkan di Surabaya atau Jawa Timur karena mereka dapat berperilaku sesuai dengan kerangka acuan sub-kebudayaan Jawa Timur.

<sup>5</sup>Kegiatan minum-minuman keras (mengandung alkohol) secara bergantian dengan satu gelas (mereka duduk bersama membentuk lingkaran), sesuai dengan gilirannya, bisa urut searah jarum jam atau kebalikannya. Ada individu yang bertugas sebagai *bandar* (semacam *bartender*; salah satu dari mereka) yang menuangkan minuman bila gelas telah kosong dan memberikan gelas yang sudah berisi minuman keras kepada giliran berikutnya, serta bertugas sebagai *oplos* (men-campur minuman). Biasanya dalam acara ini, mereka saling tukar informasi, saling bercerita suka-duka dalam pekerjaan masing-masing sambil bersenda-gurau; dan yang paling penting mereka bernostalgia tentang kehidupan masing-masing sewaktu di Surabaya -- mereka secara tidak langsung menegaskan bahwa mereka adalah satu kelompok, yaitu *Arek Suroboyo*.

Bagi mereka yang dari kategori ini, manipulasi sistem referensi untuk bertindak dari sub-kebudayaan Arek Suroboyo adalah untuk mendapatkan perlakuan -- baik hak dan kewajiban yang sama dengan individu-individu dari kategori mereka yang dilahirkan dan atau dibesarkan di Jawa Timur.

Begitu juga bagi individu dari suku bangsa Jawa yang berasal bukan dari Jawa Timur. Hanya mereka ini lebih mudah dalam mengadaptasikan diri karena selain bahasanya masih banyak persamaan juga nilai-nilai sebagai orang Jawa tidaklah terlalu berbeda dengan orang-orang Jawa Timur. Dan, seiringkali mereka ini dalam berinteraksi menggunakan struktur yang lebih "besar" yaitu struktur suku bangsa Jawa demi tujuan-tujuan individu yang bersangkutan.

Berikutnya adalah mereka yang berasal dari suku bangsa bukan Jawa-Madura, namun karena pergaulan sehari-hari selama di Jakarta dengan orang-orang Surabaya atau Jawa Timur maka dengan mudah mereka bisa belajar dan mengadopsi sistem referensi perilaku Arek-arek Suroboyo. Mereka menggabungkan diri dengan Arek-arek Suroboyo adalah untuk tujuan dapat ikut menikmati sumber daya yang dikuasai oleh Arek-arek Suroboyo, atau untuk mendapatkan dukungan/rasa solidaritas guna menjaga sumber daya yang dikuasainya.

Perbedaan kedua kategori di dalam identitas tersebut biasanya muncul jika terjadi kesalah-pahaman atau konflik antara anggota dari kategori yang berbeda. Sebagai contoh dalam kasus Arek-arek Suroboyo di Monas, Jakarta (penelitian lapangan tahun 1989), di mana individu dari kategori pertama terlibat dalam konflik fisik dengan individu dari kategori kedua. Waktu itu teman-teman mereka, tak seorangpun yang mem-

bela salah satu di antara mereka, namun berusaha mendamaikan dengan diingatkan bahwa mereka berdua sebenarnya tidak perlu berkelahi apalagi sampai saling bunuh karena mereka semua (Arek-arek Suroboyo yang hidup di Monas) adalah senasib. Memang pada saat itu mereka berdua setuju untuk saling memaafkan, akan tetapi individu dari kategori pertama merasa tidak puas dengan cara penyelesaian semacam itu. Dia merasa bahwa teman-temannya tidak adil dalam masalah ini, maka secara tiba-tiba dia berkata:

*"Mosok Arek Suroboyo kalah ambek arek Semarang, dorong ono ceritane. Awas sampek kedaden mane, tak pateni koen"* (Masa Anak Surabaya kalah dengan anak Semarang, belum ada ceritanya. Awas kalau terjadi lagi, saya bunuh kamu).

Jelas, bahwa individu dari kategori pertama berusaha untuk membangkitkan perasaan dan emosi dari teman-temannya bahwa lawannya (individu dari kategori kedua) adalah sebenarnya "berbeda" guna mendapatkan dukungan.

Hal seperti ini juga terjadi bila menyangkut rahasia pribadi (menyangkut pekerjaan), individu akan bercerita pada teman-teman yang dianggap "dekat", dan umumnya dari kategori yang sama. Begitu pula dalam mencari partner "operasi".<sup>6</sup>

Namun demikian, kedua kategori ini dapat melebur menjadi satu sehingga tidak tampak perbedaan-perbedaan yang ada. Hal ini terjadi bila ada gangguan terhadap sumber daya yang dikuasainya. Mereka bergabung menjadi satu untuk menghadapi "pihak luar" yang berusaha merebut sumber

---

<sup>6</sup>Kegiatan ekonomi illegal, dalam pengertian bertentangan dengan hukum yang berlaku, dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup, misalnya merampok, mencuri, menjambret dan sejenisnya.

daya mereka, seperti kata-kata yang diucapkan oleh salah seorang Arek Suroboyo di Monas:

"Kita di sini berada dalam satu atap, dalam arti makan tidak makan bersama, resiko juga ditanggung bersama, makanya kita harus solider terhadap teman. Rasa ini harus dimiliki oleh semua anak yang cari makan di sini. Jadi, jika terjadi perselisihan antar teman sebaiknya kita damaikan, kecuali dengan orang luar maka kita semua harus turun tangan".

Kita melihat bahwa Arek-arek Suroboyo sendiri sebenarnya di daerah asalnya yaitu Surabaya atau Jawa Timur, belum tentu berteman dan kebanyakan dari mereka itu berasal dari berbagai kelompok *prokem* (marginal) yang berbeda bahkan ada yang saling bermusuhan, namun di Jakarta mereka bersatu. Kondisi di Jakarta yang bermasyarakat majemuk -- yang terdiri atas bermacam-macam suku bangsa -- dalam interaksi sosial saling mempertahankan batas-batas suku bangsa masing-masing dan terwujud sebagai saling membentuk kelompok-kelompok suku bangsa yang eksklusif.<sup>7</sup>

Keterbatasan sumber daya cenderung menciptakan kelompok-kelompok suku bangsa guna bersaing memperebutkan sumber daya yang tersedia, karena rasa kesukubangsaan (komponen irrasional) sangat mudah dibangkitkan untuk memperoleh solidaritas dalam mencapai tujuan-tujuan pelaku yang bersangkutan. Begitu juga yang terjadi dengan pengelompokan sosial Arek-arek Suroboyo adalah untuk menghadapi lawan yang mungkin berkekuatan sama atau lebih

<sup>7</sup>Pada dasarnya setiap anggota masyarakat Indonesia adalah warga masyarakat suku bangsa, yang lahir dalam suatu keluarga yang merupakan kesatuan sosial terkecil dari sistem kekerabatan -- yang terwujud dari kebudayaan salah satu suku bangsa yang ada di Indonesia (Suparlan: 1978).

untuk mempertahankan sumber daya yang telah dikuasainya agar tetap *survive*. Namun, Arek-arek Suroboyo memperluas batas-batas suku bangsa yang tradisional, dalam arti menjadi kurang eksklusif atau lebih terbuka terhadap suku bangsa lain yang berlandaskan pada "identitas" masyarakat Jawa Timur yang terbentuk saat perjuangan -- yang dikenal dengan Peristiwa 10 November.

### **Arek Suroboyo Sebagai "Suku Bangsa Baru": Analisa dan Kesimpulan**

Sebagaimana halnya suku bangsa, kelompok "Arek-arek Suroboyo" ditinjau dari segi sosial dapat dipandang sebagai suatu organisasi atau tatanan sosial. Yaitu mampu menentukan ciri khasnya sendiri, yang dapat dilihat oleh kelompok suku bangsa lain. Ciri khasnya bersifat kategoris, yaitu ciri khas yang mendasar dan umum -- yang menentukan seseorang termasuk kelompok suku bangsa mana, dan ini dapat diperkirakan dari latar belakang asal-usulnya, yaitu lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur. Sebagai organisasi sosial, identitas "Arek Suroboyo" terbentuk bila seseorang menggunakan identitas tersebut dalam mengkategorisasikan dirinya dan orang lain untuk tujuan interaksi.

Bagaimana hal ini dapat terjadi, bahwa "Arek Suroboyo" tersebut dipandang sebagai suatu suku bangsa? "Arek Suroboyo" adalah salah satu kelompok atau organisasi sosial yang diikat atas dasar budaya. Mereka terdiri dari orang yang memiliki kesadaran diri dan merasa sebagai satu kesatuan atau golongan yang disatukan oleh tradisi-tradisi *tipikal* (yang mendasar dan umum) yang dimiliki bersama, yang tidak dimiliki oleh ke-

lompok atau golongan lain. Seperangkat tradisi tersebut adalah bahasa, kontinuitas sejarah, keturunan dan tempat asal-usul, termasuk konsep-konsep mengenai kontinuitas generasional dan eksistensi "Arek-arek Suroboyo", sehingga identitas "Arek Suroboyo" sebagai suku bangsa sulit dihilangkan. Bedanya dengan suku bangsa adalah sifat keanggotaannya tidak hanya melalui kelahiran tetapi lebih menekankan pada lahir dan atau dibesarkan di Jawa Timur (lihat *Surabaya Post*, 1989).

Oleh karena itu, "Arek Suroboyo" menggunakan *kebudayaan* atau *sub-kebudayaan* sebagai atributnya, yang biasanya digunakan untuk menentukan identitas seseorang, misalnya *standar moral* yang digunakan untuk menilai perilaku seseorang. Tidaklah menjadi masalah seberapa berbedanya perilaku yang tampak ini. Bila mereka menyatakan A sebagai kelompok yang berbeda dari kelompok B, itu berarti mereka ingin diperlakukan dan dinilai perlakunya dengan tata nilai atau sistem nilai dari kelompok A dan bukan dari kelompok B.

Dengan demikian, adanya perbedaan tersebut bukanlah ditentukan oleh tidak terjadinya interaksi atau kontak antara "Arek Suroboyo" dengan kelompok suku bangsa lain, namun lebih ditentukan oleh adanya proses-proses sosial berupa *pemisahan* dan *penyatuan* sehingga perbedaan kategori tetap dipertahankan meskipun terjadi pertukaran peran-serta keanggotaan di antara unit-unit "Arek Suroboyo" dalam perjalanan hidupnya. Ini bisa kita lihat bahwa "Arek Suroboyo" tetap mempertahankan identitasnya biarpun ada anggota-anggotanya yang berinteraksi dengan kelompok lain. Ini menandakan adanya suatu *kriteria* untuk menentukan keanggotaan kelompok "Arek Suroboyo", dan berfungsi sebagai

cara untuk menandakan mana yang anggota dan mana yang bukan. Batas tersebut merupakan pola perilaku dan hubungan sosial yang kompleks.

Kasus pengelompokan sosial Arek-arek Suroboyo ini sangat menarik seperti yang telah diuraikan sebelumnya bagaimana proses dan mekanisme mereka sebagai kelompok sosial, dalam hal ini kelompok "suku bangsa baru", dalam menghadapi lingkungan kota Jakarta yang masyarakatnya majemuk dengan sumber dayanya yang terbatas. Di balik semua itu, sebenarnya di dalam diri kelompok Arek-arek Suroboyo sendiri banyak terdapat masalah-masalah hubungan antar suku bangsa karena mereka (Arek Suroboyo) pada dasarnya adalah "masyarakat" plural sebagaimana halnya masyarakat Jakarta, yang terdiri dari berbagai suku bangsa di bawah naungan satu kebudayaan yaitu Jawa Timur. Mungkin karena "pengalaman" hubungan antar suku bangsa di dalam dirinya sendiri inilah sehingga kelompok Arek-arek Suroboyo mampu memelihara dan menjaga eksistensinya di Jakarta yang masyarakatnya juga plural.

Sebenarnya tidak ada konflik akibat perbedaan suku bangsa atau karena diri mereka berbeda. Konflik itu akan terjadi bila terdapat persamaan kepentingan, dalam kasus ini adalah perebutan sumber daya sehingga mereka masing-masing saling mengaktifkan identitas suku bangsa dengan memperjelas batas-batas suku bangsa masing-masing. Dan, di dalam diri kelompok Arek-arek Suroboyo itu sendiri, perbedaan kategori keanggotaan sebenarnya tidak membuat mereka konflik satu sama lain kecuali ada bentrokan-bentrokan kepentingan pula.

Dalam pelestarian batas-batas "Arek Suroboyo" terdapat situasi sosial antara

orang-orang dengan kebudayaan yang berbeda: kelompok "Arek Suroboyo" hanya dikenal sebagai unit bila kelompok tersebut memperlihatkan perilaku yang berbeda, dengan kata lain ada perbedaan kebudayaan. Tetapi bila orang-orang dengan kebudayaan yang berbeda berinteraksi, diharapkan perbedaan-perbedaan ini akan berkurang, sebab interaksi memerlukan dan membentuk kesatuan simbol dan nilai, atau harus ada kebudayaan yang umum. Sebagai contoh dalam kasus ini adalah interaksi antar individu yang kategori keanggotaannya berbeda dalam diri Arek-arek Suroboyo, dengan kebudayaan yang umum yaitu kebudayaan atau sub-kebudayaan Jawa Timur.

Dan hubungan antar suku bangsa yang stabil tersebut (karena berbagai suku bangsa tersebut secara sadar mengaku dirinya sebagai "Arek Suroboyo") membutuhkan adanya *struktur interaksi*, yaitu seperangkat ketentuan yang mengatur cara berhubungan dan memungkinkan adanya hubungan di beberapa bidang kegiatan, serta seperangkat ketentuan tentang situasi sosial yang melarang adanya interaksi antar suku bangsa. Batas suku bangsa ini dapat dipertahankan pada keadaan tertentu, dan akan hilang dalam keadaan lain. Perubahan hanya terjadi bila kategorisasi yang ada tidak memadai, juga tidak memberi dampak apa-apa bagi pelaku yang bersangkutan.

## KEPUSTAKAAN

- Agusyanto, Ruddy. 1990. "Jaringan Sosial dan Kebudayaan: Kasus Arek-arek Suroboyo di Monas, Jakarta," *Skripsi S-1*. Universitas Indonesia.
- Barth, Fredrik (ed.). 1969. *Ethnic Group and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*. Massachusetts: Little, Brown and Company.
- Bruner, M. Edward. 1974. "The Expression of Ethnicity in Indonesia", *Urban Ethnicity* (Abner Cohen, ed.). London: Tavistock.
- Horowitz, L. Donald. 1975. "Ethnic Identity", *Ethnicity* (Glazer & Moynihan, eds.). USA: Harvard University Press.
- Koentjaraningrat. 1981. *Beberapa Pokok-pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Dian Rakyat.
- PPMKL DKI. 1980. "Profil 'Migran Sirkuler' di DKI", *Widyapura* No. 6/II. Jakarta: Jurnal Pusat Penelitian Masalah Perkotaan dan Lingkungan.
- Romanucci-Ross, L and G. De Vos (eds.). 1982. "Introduction 1982", *Ethnic Identity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Roosens, E. Eugeen. 1989. "The Making Natural Feelings: Problems, Concepts, and Theoretical Starting Point", *Creating Ethnicity*. London: Sage Publications Incs.
- S. Soedjito. 1986. *Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Industri*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- Suparlan, Parsudi. 1978. "Pola-pola Komunikasi untuk Masyarakat Kota dan Masyarakat Desa: Sèbuah Pendekatan." *Makalah*.
- 1980. "Lapangan Kerja Bagi Penduduk Berpenghasilan Rendah di Kota", *Widyapura* No. 6/II. Jakarta: Jurnal Pusat Penelitian Masalah Perkotaan dan Lingkungan.
- 1984. "Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota", *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- 1984. "Orang-orang Gelandangan di Jakarta: Politik pada Golongan Termiskin", *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- 1986. "Latar Belakang Budaya Orang Betawi", *Media Ika* No. 12/XV. Jakarta: Ikatan Kerabatan Antropologi UI.
- Tim Surabaya Post. 1989. *Surabaya Post*, 10 November 1989.

# Upah dan Kebutuhan Hidup Pekerja

*Murwatie B. Rahardjo*

## Pendahuluan

**B**AGI pengusaha upah merupakan salah satu unsur pokok dalam penghitungan biaya produksi yang menentukan besarnya harga pokok. Bagi pekerja atau pihak penerima upah yang memberikan jasanya kepada pengusaha, upah merupakan penghasilan yang akan digunakan untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya bersama keluarganya. Selain itu upah juga mempunyai arti sebagai pendorong kemauan kerja. Bekerja dengan mendapat upah, merupakan status simbol pekerja dalam kedudukannya sebagai anggota masyarakat.

Bagi organisasi pekerja, upah merupakan salah satu obyek perhatian yang penting dan selalu diperjuangkan dalam pencapaian tujuan organisasi pekerja tersebut. Sedangkan bagi pemerintah upah merupakan indikator kemakmuran masyarakat.

Peningkatan upah dengan asumsi tidak diikuti dengan kenaikan harga-harga atau kenaikan harga barang dan jasa yang lebih

kecil daripada kenaikan upah, akan mencerminkan kenaikan kemakmuran masyarakat. Keikutsertaan pemerintah dalam penentuan upah minimum melalui peraturan perundang-undangan, merupakan usaha untuk melindungi pekerja/buruh dari perlakuan pengusaha yang kurang memperhatikan ke sejahteraannya.

Demikian pentingnya peranan upah bagi pihak-pihak tersebut di atas, sehingga upah dapat menimbulkan masalah perselisihan antara pengusaha dengan pekerja. Kalau ditelusuri menurut sejarahnya perselisihan perburuhan yang selalu timbul pada umumnya disebabkan karena buruh mendapat upah yang kurang adil. Data statistik dari berbagai sumber menyebutkan antara lain bahwa dari tahun 1959 sampai dengan 1965 penyebab utama dari 44% kasus perselisihan perburuhan adalah masalah upah. Kasus-kasus ini melibatkan sekitar 2.531 ribu pekerja atau 43% dari jumlah kumulatif pekerja yang terlibat dalam berbagai kasus perselisihan perburuhan. Sejak tahun 1966 sampai dengan 1972 terjadi 53 kasus perselisihan

perburuhan karena upah.<sup>1</sup> Dari laporan Dewan Pimpinan Cabang SPSI mengenai gejolak perburuhan pada tahun 1991, tercatat ada 112 kasus, 67% di antaranya disebabkan oleh upah yang tidak mencukupi, 30% karena jaminan sosial yang kurang memadai dan 3% disebabkan oleh alasan seperti tuntutan rekreasi dan sebagainya. Selama tahun 1992 tercatat ada 177 kasus dengan proporsi persoalan yang hampir sama dengan tahun 1991. Berdasarkan catatan terakhir Ketua DPP Serikat Pekerja Seluruh Indonesia disebutkan bahwa pada tahun 1993 tercatat 323 kasus pemogokan/perselisihan yang sebagian besar disebabkan oleh tuntutan penyesuaian upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perselisihan di sini dirumuskan sebagai suatu ketidakpuasan antara buruh/pekerja dengan pengusaha dan dalam penyelesaiannya Departemen Tenaga Kerja diminta sebagai perantara.

Tulisan ini mencoba membahas masalah pengupahan sebagai salah satu penyebab utama timbulnya gejolak perburuhan, dengan mengevaluasi keadaan terakhir yang berkaitan dengan upah pekerja.

## Upah Minimum dalam Pengupahan

Secara ekonomi upah mempunyai pengertian sebagai harga atau balas jasa atas prestasi tenaga kerja. Pekerja merupakan salah satu faktor produksi. Seperti juga dalam semua teori tentang harga, harga pekerja yaitu antara lain upah, diartikan sebagai interaksi dari kekuatan-kekuatan permintaan dan penawaran. Permintaan akan tenaga kerja dimaksudkan oleh pengusaha untuk meningkatkan keuntungan. Upah yang tinggi biasanya diakibatkan oleh peningkatan

permintaan hasil produksi bersamaan dengan naiknya permintaan tenaga kerja.

Pengertian upah yang lain diatur dalam peraturan perundangan sesuai dengan tujuannya.<sup>2</sup>

1. Dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1951 tentang pernyataan berlakunya undang-undang kecelakaan kerja tahun 1947 nomor 33 untuk seluruh Indonesia, pada pasal 7 ayat 1 disebutkan bahwa upah adalah:
  - a. Tiap-tiap pembayaran berupa uang yang diterima oleh karyawan sebagai ganti dari pekerjaan.
  - b. Perumahan, makan, bahan makanan dan pakaian dengan cuma-cuma yang nilainya ditaksir menurut harga umum setempat.
2. Pengertian upah menurut kebijaksanaan penetapan upah minimum berdasarkan hasil Rapat Kerja Teknis Ditjen Perlindungan dan Perawatan Kerja mengenai Penetapan Upah Minimum tanggal 5 Juli 1976, adalah sebagai berikut:
  - a. Semua penerimaan karyawan yang bersifat tetap dan teratur yang dibayarkan sebagai imbalan dari pekerjaan yang dilakukan untuk perusahaan, baik berupa uang maupun barang. Jika ada pemberian upah yang sebagian berupa barang, maka nilai barang tersebut dihitung berdasarkan harga pasar setempat.
  - b. Yang tidak termasuk upah adalah penerimaan sewaktu-waktu antara lain uang lembur, premi perangsang, uang

<sup>2</sup>Kebijaksanaan Pengupahan, Jakarta: Subdit Bina Pengupahan, Dit. Pengurusan Persyaratan Kerja, Dit. Jen. Bina Hubungan Ketenagakerjaan dan Pengawasan Norma Kerja, Departemen Tenaga Kerja RI, 1988.

<sup>1</sup>BPS, *Statistik Indonesia* dalam berbagai edisi.

perjalanan, biaya cuti, biaya pendidikan, biaya rekreasi, jasa produksi, grafitikasi, tunjangan tahunan, biaya perawatan sakit, tunjangan-tunjangan kesejahteraan seperti melahirkan, khitinan, perkawinan dan lain-lain.

3. Formulasi lain tentang pengertian upah menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, berbunyi sebagai berikut: "Upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada buruh untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan, atau peraturan perundang-undangan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan buruh, termasuk tunjangan baik untuk buruh sendiri maupun keluarganya".

Dalam pengertian ekonomi, upah (*wage*) dibedakan dengan gaji (*salary*) dalam hal waktu pembayarannya. Pada umumnya upah dibayarkan secara mingguan di mana merupakan balas jasa yang tergantung pada hasil kerja selama seminggu atau dibayarkan dan diperhitungkan per jam kerja atau per unit produksi. Sedangkan gaji pada umumnya dibayarkan lebih bersifat tetap dan biasanya dibayarkan setiap bulan. Pada umumnya para pimpinan perusahaan dan pekerja kantor (*white collar*) menerima gaji (*salary*), dan pekerja pada bagian produksi dan pekerja kasar (*blue collar*) menerima upah (*wage*).

Dalam kaitannya dengan pengertian upah dan gaji dikenal juga istilah pendapatan atau penghasilan (*earning*). Pendapatan merupakan pembayaran yang diterima pekerja yang diperhitungkan pada daftar gaji/

upah yang meliputi upah pokok, premi, tunjangan-tunjangan dan lembur (*over time*). Selain itu biasanya diperhitungkan pula potongan-potongan seperti untuk pajak, jaminan sosial, iuran organisasi pekerja. Jumlah pendapatan biasanya lebih tinggi dari pada gaji atau upah.<sup>3</sup>

Yang sangat penting bagi pekerja adalah upah nyata (*real wage*), karena upah nyata dapat dipakai untuk mengukur daya beli. Apabila peningkatan harga-harga lebih besar dari peningkatan upah, maka nilai upah nyata dinyatakan turun.

Sebagai landasan bagi kebijaksanaan pemerintah dalam pengupahan selain berpedoman pada prinsip upah sebagai imbalan kerja, juga memperhatikan ketentuan-ketentuan pokok mengenai tenaga kerja pada UU No. 14 Tahun 1969 terutama pada pasal 3 yang antara lain berbunyi bahwa tiap tenaga kerja berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan. Penetapan upah minimum oleh pemerintah yang sesuai dengan Kebutuhan Fisik Minimum, selama ini merupakan perwujudan dari penghasilan yang layak bagi kemanusiaan.

Menurut Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja RI tanggal 29 Februari 1988 Nomor 220/M/II/1988 tentang penegasan penetapan upah minimum, yang dimaksud dengan *Upah Minimum* atau *Upah Pokok Minimum* adalah upah pokok, belum termasuk tunjangan-tunjangan lainnya. Sedangkan tingkat upah minimum adalah tingkat upah terendah yang harus dibayarkan pada pekerja pada saat mulai bekerja dengan jabatan terendah.

---

<sup>3</sup>H.M. Douty, *Wages: An Introduction*, Los Angeles: Institute of Industrial Relations University of California, 1951: 7.

Kriteria untuk menetapkan upah minimum di berbagai negara berlainan formulasinya. Namun tiga hal pokok harus diperhatikan:<sup>4</sup>

### **1. Kebutuhan Dasar Hidup Pekerja dan Keluarganya**

Untuk ini perlu diberikan pembatasan pengertian kebutuhan hidup minimum pekerja dan keluarganya. Di Indonesia untuk menetapkan upah minimum antara lain dengan memperhatikan Kebutuhan Fisik Minimum (KFM). Kebutuhan Fisik Minimum mengandung pengertian kebutuhan minimum selama sebulan dari seorang pekerja yang diukur menurut jumlah kalori, protein, vitamin-vitamin dan bahan mineral lainnya yang diperlukan sesuai dengan tingkat kebutuhan minimum dan syarat-syarat kesehatan pekerja. Menurut Sub Dit. Bina Pengupahan Departemen Tenaga Kerja nilai KFM dihitung melalui perumusan yang telah ditetapkan dengan dasar kebutuhan minimum pekerja dan keluarganya akan barang dan jasa. Untuk ini Departemen Tenaga Kerja bekerjasama dengan Dit. Gizi Departemen Kesehatan merumuskan berbagai barang dan jasa dan kuantitasnya sebagai dasar perhitungan KFM.

Barang dan jasa yang diperlukan dalam jumlah minimum tersebut terdiri dari lima kelompok yaitu makanan, minuman, perumahan, pakaian atau sandang dan lain-lain seperti transpor, rekreasi, obat-obatan, pendidikan, bacaan dan sebagainya. Dari lima kelompok tersebut selanjutnya dikembangkan menjadi 47 komponen untuk pekerja

<sup>4</sup>Minimum Wage Fixing and Economic Development, Geneva: International Labor Organisation, 1970: 60-75.

bujangan yaitu 2.600 kalori/hari, dan 53 komponen untuk KFM seorang pekerja + 1 isteri + 2 anak (8.100 kalori/hari) dan KFM seorang pekerja + 1 isteri + 3 anak (10.000 kalori/hari).<sup>5</sup>

### **2. Kemampuan Membayar Pengusaha**

Untuk memberi batasan pada "kemampuan membayar" ini diakui merupakan hal yang sulit. Hal ini akan menimbulkan masalah: (a) pada tingkat kemampuan membayar mana yang akan dinilai, apakah pada tingkatan ekonomi secara keseluruhan, perusahaan atau pada usaha perorangan; (b) apa yang akan dinilai dari kemampuan membayar tersebut.

### **3. Upah Dibayar untuk Kerja yang Sebanding pada Sektor Ekonomi dan Tempat yang Berlain-lainan**

Selain tiga faktor tersebut adanya perubahan biaya hidup yang akan mempengaruhi besarnya upah minimum pekerja untuk tetap dapat memenuhi kebutuhan hidup minimumnya. Perubahan produktivitas juga akan mempengaruhi kemampuan membayar pengusaha.

## **Keadaan Pengupahan di Indonesia**

Dalam Repelita selalu disebutkan bahwa kebijaksanaan upah di samping memperhatikan peningkatan produktivitas tenaga kerja dan pertumbuhan produksi, perlu diarah-

<sup>5</sup>BPS, Nilai Rata-rata dan Indeks Kebutuhan Fisik Minimum Pekerja dan Keluarganya Selama Sebulan di Setiap Propinsi, 1979-1986.

kan kepada peningkatan kesejahteraan dan peningkatan daya beli golongan penerima upah rendah. Kebijaksanaan penetapan upah minimum dipakai sebagai pedoman pengupahan baik di sektor formal, sektor informal maupun tradisional seperti buruh tani, nelayan, buruh maritim dan lain-lain.

Kebijaksanaan tersebut di atas, merupakan jawaban terhadap keadaan pengupahan nasional yang dirasa masih belum menjadi jaminan bagi kelangsungan hidup sebagian besar pekerja/buruh di Indonesia. Hal ini dinyatakan dalam lokakarya-lokakarya pengupahan yang banyak dilakukan untuk mengevaluasi keadaan pengupahan di Indonesia. Sebagai kelanjutan dari usaha memperbaiki upah pekerja, pada akhir Pelita IV Dewan Penelitian Pengupahan Daerah dan Pusat melakukan pengkajian data upah minimum yang berlaku di wilayah masing-masing. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja RI tanggal 29 Februari 1988 Nomor 220/M/II/1988 tentang Penegasan Penetapan Upah Minimum seperti telah disebutkan di depan adalah hasil dari upaya penelitian tersebut. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa upah untuk jabatan yang sama tidak jauh berbeda baik antar sektor maupun antar wilayah. Demikian juga perbedaan upah tertinggi dan terendah dalam sektor atau perusahaan diusahakan agar tidak mencolok.

Perkembangan terakhir penetapan upah minimum menggambarkan bahwa sampai dengan akhir tahun 1991 secara kumulatif telah ditetapkan sebanyak 27 Upah Minimum Regional, 68 Upah Minimum Sektoral dan 560 Upah Minimum Sub Sektoral. Dari hasil penetapan Upah Minimum Regional tercatat bahwa tingkat upah terendah terdapat di Propinsi Sulawesi Tengah sebesar Rp 1.100,- per hari dan tertinggi di Pulau

Batam sebesar Rp 5.550,- per hari. Upah Minimum Sektoral terendah terdapat di Propinsi Nusa Tenggara Barat untuk sektor perkebunan sebesar Rp 650,- per hari dan tertinggi terdapat di Propinsi Riau untuk sektor bangunan sebesar Rp 3.000,-. Upah Minimum Sub Sektoral yang terendah terdapat di DI Yogyakarta untuk sektor perhotelan sebesar Rp 700,- per hari dan yang tertinggi di Propinsi Riau untuk sektor pertambangan dan migas sebesar Rp 3.500,- per hari.<sup>6</sup>

Sebagai gambaran mengenai keadaan pengupahan di Indonesia, sangat penting membandingkan upah pekerja/buruh yang diterima setiap bulan dengan nilai Kebutuhan Fisik Minimum yang harus dipenuhi seperti yang terdapat dalam Tabel 1 dan Tabel 2 berikut ini. Dari Tabel 1 dan 2 dapat diambil kesimpulan bahwa pada tahun 1989 upah buruh produksi di Indonesia pada umumnya masih jauh dari mencukupi apabila pekerja/buruh tersebut harus menanggung keluarga, yaitu isteri dan anak. Namun untuk mencukupi kebutuhannya sendiri pada umumnya upah pekerja/buruh produksi di hampir seluruh propinsi di Indonesia sudah melebihi kebutuhan fisik minimumnya kecuali untuk Propinsi Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara. Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) untuk pekerja lajang (PL) di Propinsi Nusa Tenggara Timur sebulan sebesar Rp 80.545,- sedangkan upah rata-rata buruh produksi yang tertinggi yaitu di sektor perhotelan sebesar Rp 2.879,- per hari. Apabila rata-rata jumlah hari kerja adalah 25 hari per bulan, maka dalam sebulan mereka menerima upah rata-rata Rp 71.975,-. Jumlah ini berarti lebih kecil daripada KFM propinsi tersebut. Demikian

<sup>6</sup>Laporan Pidato Kenegaraan Presiden RI di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 16 Agustus 1990.

pula upah rata-rata para buruh/pekerja produksi di Propinsi Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara pada

tahun 1989 tidak dapat mencukupi KFM pekerja tersebut tanpa isteri dan anak sekalipun.

Tabel 1

**NILAI RATA-RATA KEBUTUHAN FISIK MINIMUM SELAMA SEBULAN  
MENURUT PROPINSI TAHUN 1989 (JULI S/D DESEMBER)**  
(dalam Rupiah)

Propinsi	PL	K.2	K.3
DI Aceh	68.461	157.714	190.848
Sumatera Utara	71.000	149.790	179.413
Sumatera Barat	59.420	137.283	173.434
Riau	93.242	192.420	245.524
Jambi	61.306	136.167	168.234
Sumatera Selatan	73.359	174.792	189.650
Bengkulu	68.854	138.108	169.817
Lampung	72.760	142.862	186.184
DKI Jakarta	70.488	151.250	177.685
Jawa Barat	66.156	145.883	176.644
Jawa Tengah	61.762	141.928	177.918
DI Yogyakarta	51.792	130.571	161.939
Jawa Timur	54.587	130.002	170.976
Bali	75.078	162.272	189.404
Nusa Tenggara Barat	59.926	136.198	157.404
Nusa Tenggara Timur	80.545	149.247	184.797
Kalimantan Barat	74.301	164.294	193.221
Kalimantan Tengah	84.914	177.164	189.924
Kalimantan Selatan	71.586	169.476	189.692
Kalimantan Timur	108.401	200.926	238.840
Sulawesi Utara	63.273	137.483	164.755
Sulawesi Tengah	69.374	144.872	179.119
Sulawesi Selatan	75.419	157.754	186.762
Sulawesi Tenggara	66.580	138.436	165.283
Maluku	83.566	182.957	207.133
Irian Jaya	106.056	205.342	265.393
Timor Timur	104.016	218.106	266.361

Catatan: PL : Pekerja Lajang (2.600 kalori/hari);  
 K.2 : Pekerja + Isteri + 2 anak (8.100 kalori/hari);  
 K.3 : Pekerja + Isteri + 3 anak (10.000 kalori/hari).

Sumber: BPS, *Nilai Rata-rata dan Indeks Kebutuhan Fisik Minimum Pekerja dan Keluarga Selama Sebulan di Setiap Propinsi, 1984-1989*.

Sektor angkutan di Propinsi DKI Jakarta dalam data tersebut merupakan sektor yang paling tinggi dan paling memberikan jaminan hidup bagi pekerja beserta keluarganya.

KFM di DKI Jakarta untuk seorang pekerja beserta isteri dan tiga orang anak (K.3) pada tahun 1989 adalah sebesar Rp 177.685,- sebulan. Upah rata-rata buruh sektor angkut-

Tabel 2

**UPAH RATA-RATA BURUH PRODUKSI TETAP PER HARI  
MENURUT KEGIATAN USAHA, JENIS KELAMIN DAN PROPINSI TAHUN 1989 (NOVEMBER)**  
(dalam Rupiah)

Propinsi	Perindustrian			Perhotelan			Angkutan
	L	P	L + P	L	P	L + P	L + P
D1 Aceh	4.753	1.640	4.492	-	-	-	3.482
Sumatera Utara	3.670	2.179	3.175	3.162	3.680	3.262	4.520
Sumatera Barat	3.429	2.683	3.254	2.644	2.720	2.652	5.588
Riau	4.663	1.860	3.373	3.190	2.527	3.128	5.194
Jambi	2.864	1.897	2.614	1.542	1.571	1.543	3.644
Sumatera Selatan	4.115	3.513	4.044	3.274	3.136	3.230	3.576
Bengkulu	4.377	3.617	4.116	3.867	3.979	3.901	3.033
Lampung	2.699	1.780	2.373	4.428	3.897	4.225	3.179
DKI Jakarta	4.403	2.934	3.894	4.315	4.296	4.312	7.296
Jawa Barat	3.366	2.550	2.973	2.743	2.795	2.750	3.952
Jawa Tengah	2.634	1.405	1.943	2.636	2.343	2.578	3.821
DI Yogyakarta	2.165	1.648	2.015	3.127	2.832	3.091	3.955
Jawa Timur	3.645	2.076	2.977	2.465	2.273	2.399	4.090
Bali	3.198	2.433	2.965	4.431	4.463	4.436	4.437
NTB	3.558	-	3.558	2.019	2.005	2.015	-
NTT	2.412	2.020	2.402	2.879	2.891	2.882	-
Kalimantan Barat	3.249	2.146	2.833	-	-	-	-
Kalimantan Tengah	3.448	3.493	3.455	-	-	-	-
Kalimantan Selatan	3.043	2.735	2.890	2.088	1.424	1.957	-
Kalimantan Timur	4.777	3.449	4.420	3.648	2.823	3.522	-
Sulawesi Utara	2.802	1.716	2.614	1.982	1.693	1.946	-
Sulawesi Tengah	2.260	-	2.260	1.504	2.184	1.698	-
Sulawesi Selatan	4.604	2.124	4.176	2.049	1.954	2.022	-
Sulawesi Tenggara	2.121	1.639	2.043	-	-	-	-
Maluku	3.449	3.570	3.508	2.219	2.070	2.169	-
Irian Jaya	4.722	-	4.722	-	-	-	-
Timor Timur	-	-	-	-	-	-	-
Gabungan	3.561	2.321	3.035	3.397	3.272	3.375	4.437

Sumber: BPS, *Upah Buruh Menurut Jenis Pekerjaan 1989*.

an per hari Rp 7.296,-, maka dalam sebulan akan menerima Rp 182.400,-. Jumlah ini berarti lebih tinggi dari KFM untuk K.3.

Menarik juga untuk dilihat perbedaan tingkat upah yang diterima buruh/pekerja produksi antara laki-laki dan wanita dari Tabel 2 tersebut. Di sektor perindustrian buruh/pekerja wanita umumnya menerima upah lebih rendah daripada laki-laki kecuali untuk pekerja di Propinsi Kalimantan Tengah dan Maluku yang menerima sedikit di atas laki-laki. Perbedaan upah di sektor ini terlihat cukup mencolok di kelompok industri makanan, minuman dan tembakau. Sedangkan keadaan pengupahan yang merata antara pekerja wanita dan laki-laki di kelompok industri tekstil, pakaian jadi dan kulit. Namun di sektor ini terlihat paling kecil memberikan upah kepada para buruh/pekerjanya.

Perbedaan upah di sektor perindustrian ternyata lebih besar daripada di sektor perhotelan. Di sektor perhotelan sebagian besar buruh/pekerja wanita menerima upah sama bahkan lebih besar daripada laki-laki. Ini dapat dijadikan petunjuk bahwa pekerja wanita lebih dihargai di sektor ini daripada di sektor perindustrian.

Faktor-faktor pendidikan, masa kerja, pengalaman kerja, dan jenis lapangan pekerjaan juga merupakan faktor pembeda dalam pemberian upah. Dalam kenyataan ada perbedaan tingkat upah yang diberikan kepada pekerja laki-laki dan perempuan. Namun perbedaan tersebut lebih banyak disebabkan oleh karena perbedaan faktor-faktor pembeda seperti tersebut di atas.

Keadaan pengupahan pada tahun 1991 menunjukkan keadaan di mana secara keseluruhan upah buruh/pekerja di Indonesia mengalami kenaikan apabila dibandingkan

dengan keadaan pada tahun 1982 maupun 1989. Dalam Tabel 4 digambarkan bahwa pada setiap lulusan jenjang pendidikan pekerja tingkat upah/gaji pada tahun 1991 meningkat dari tahun 1982 maupun 1989. Pekerja buruh yang tidak pernah sekolah meningkat sebesar 2,4 kali; yang tidak tamat Sekolah Dasar meningkat sebesar 2,3 kali dibandingkan dengan tahun 1982; lulusan *Sekolah Dasar* meningkat sebesar 2,2 kali; pekerja lulusan *SMTP Umum* pada tahun 1991 menerima upah 1,8 kali daripada tahun 1982. Peningkatan upah pekerja lulusan *SMTP Kejuruan* pada tahun 1991 tersebut sangat mengesankan yaitu sebesar 3 kali. Peningkatan upah pekerja lulusan *SMTP Kejuruan* ini kiranya sangat menarik sebagai bahan kajian lebih lanjut mengingat urgensi keberadaan pendidikan kejuruan saat ini banyak mendapat perhatian para pengamat pendidikan. Keadaan yang cukup menarik lagi adalah bahwa pada tahun 1982 upah pekerja lulusan *SMTP Kejuruan* 30% lebih rendah daripada lulusan *SMTP Umum*, tetapi pada tahun 1991 keadaannya menjadi terbalik yaitu upah pekerja lulusan sekolah kejuruan tersebut menjadi 17% lebih tinggi daripada lulusan *SMTP Umum*. Demikian juga kenaikan upah pekerja lulusan *SMTA Umum* dan *Kejuruan* mempunyai pola yang hampir sama dengan lulusan *SMTP*. Yang menarik dari keadaan upah lulusan *SMTA Kejuruan* 11% lebih rendah daripada lulusan *SMTA Umum*, dan pada tahun 1991 terjadi keadaan yang terbalik yaitu lulusan *SMTA Kejuruan* 50% lebih tinggi daripada lulusan *SMTA Umum*. Keadaan upah pekerja lulusan *Diploma I/II* tahun 1991 meningkat 42% dibandingkan tahun 1989. Hal yang juga menarik di sini adalah bahwa upah pekerja lulusan program *Diploma I/II* ternyata 7% lebih rendah daripada lulusan *SMTA Kejuruan*. Keadaan ini juga menunjukkan sema-

Tabel 3

**JUMLAH PEKERJA/BURUH MENURUT LAPANGAN KERJA UTAMA  
TAHUN 1982 DAN 1991**

Lapangan Pekerjaan Utama	1982	%	1991	%
1. Pertanian, Kehutanan, Perikanan	6.418.140	33,6	5.014.156	22,7
2. Pertambangan & Penggalian	215.200	1,1	289.330	1,3
3. Industri	2.955.606	15,5	4.823.566	21,9
4. Listrik, Gas & Air	52.883	0,3	126.483	0,6
5. Bangunan	1.817.536	9,5	1.905.746	8,6
6. Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan & Hotel	1.000.063	5,2	1.287.911	5,8
7. Angkutan	1.078.994	5,6	958.796	4,4
8. Keuangan, Asuransi, Persewaan Tanah, Jasa Perusahaan	109.431	0,6	447.052	2,0
9. Jasa Kemasyarakatan	5.468.553	28,6	8.941	0,1
Jumlah	19.116.406	100,0	22.053.940	100,0

Sumber: BPS, *Susenas 1982* dan *Sakernas 1991*, Mei.

Tabel 4

**UPAH/GAJI PEKERJA/BURUH SELAMA SEBULAN MENURUT  
PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN\***  
(dalam Rupiah)

Pendidikan yang Ditamatkan	1982	1989	1991
1. Tidak/belum pernah sekolah	15.629	29.393	37.443
2. Tidak Tamat SD	21.574,5	39.317	48.704
3. Sekolah Dasar	29.186,5	51.573	63.872,5
4. SMTSP Umum	49.547	73.065	87.702,5
5. SMTSP Kejuruan	34.366	93.505	102.640
6. SMTA Umum	66.590	94.860	121.295
7. SMTA Kejuruan	59.102,5	100.810	181.765
8. Diploma I/II	-	118.640	168.840
9. Akademi/Diploma III	89.555	149.520	191.250
10. Universitas	116.725	180.310	198.835

Catatan: \*Dihitung berdasarkan nilai median.

Sumber: BPS, *Susenas 1982*, *Sakernas 1989* dan *1991*, Mei.

kin membaiknya prospek sekolah kejuruan di Indonesia di masa yang akan datang, dan menengok kembali keberadaan pendidikan Program Diploma yang sekarang ada. Selanjutnya upah pekerja lulusan *Akademi/Diploma III* menunjukkan kenaikan sebesar 2,1 kali pada tahun 1991 dibandingkan dengan tahun 1982, sedangkan lulusan Universitas meningkat sebesar 1,7 kali pada tahun 1991 dibandingkan tahun 1982.

Apabila dilihat dari lapangan kerja utama maka upah pekerja/buruh di Indonesia pada tahun 1991 dapat dilihat perkembangannya pada Tabel 5 di bawah ini. Dalam tabel tersebut ditunjukkan bahwa sektor keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, dan jasa perusahaan adalah sektor yang paling besar memberikan upah/gaji kepada para pekerjanya. Keadaan ini

terlihat baik pada tahun 1982, 1989 maupun tahun 1991. Meskipun dalam kurun waktu tersebut peningkatan upahnya sekitar 2,3 kali pada tahun 1982, namun telah terjadi penurunan sebesar 34% pada tahun 1989. Tingginya upah buruh/pekerja di sektor ini kiranya berkaitan dengan semakin membaiknya iklim usaha di sektor ini. Seperti terlihat pada tahun-tahun terakhir dasawarsa 1980-an terjadi perkembangan yang sangat pesat di sektor perbankan, asuransi, dan bangunan.

Peningkatan upah/gaji buruh/pekerja di sektor pertambangan dan penggalian serta sektor angkutan, pergudangan dan komunikasi pada tahun 1991 adalah paling besar dibandingkan dengan sektor-sektor lain. Sedangkan sektor industri pengolahan yang merupakan sektor paling rawan dalam ma-

Tabel 5

**UPAH/GAJI PEKERJA/BURUH SELAMA SEBULAN MENURUT  
LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA\***  
(dalam Rupiah)

Lapangan Pekerjaan Utama	1982	1989	1991
1. Pertanian, Kehutanan, Perburuan, Perikanan	16.152	32.006	31.418
2. Pertambangan dan Penggalian	38.315	96.062,5	121.460
3. Industri	27.793	57.985	71.080
4. Listrik, Gas dan Air	54.400	113.735	127.540
5. Bangunan	38.654	43.528	98.620
6. Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan dan Hotel	33.984	66.222,5	89.572,5
7. Angkutan, Pergudangan, Komunikasi	42.234	88.142,5	125.465
8. Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan/Tanah, Jasa Perusahaan	74.720	259.375	171.145
9. Jasa Kemasyarakatan	45.489	85.260	97.857,5

Catatan: \*Dihitung berdasarkan nilai median.

Sumber: BPS, *Susenas 1982*, *Sakernas 1989* dan *1991*, Mei.

salah perburuhan mengalami peningkatan upah pekerjanya sebesar 2,6 kali antara tahun 1982 dan tahun 1991.

Sektor pertanian (termasuk kehutanan, perkebunan dan perikanan) tetap merupakan sektor yang paling kecil memberikan upah kepada pekerjanya. Selain itu pada tahun 1991 mengalami peningkatan upah yang paling kecil, yaitu 1,9 kali dari tahun 1982 tetapi stabil dibandingkan tahun 1989.

Peningkatan upah buruh/pekerja tersebut di atas tidak selalu menggambarkan peningkatan upah secara riel. Kenaikan harga-harga barang dan jasa konsumen setiap tahun adalah penyebabnya. Artinya besarnya kenaikan upah tersebut tidak sebesar kenaikan daya beli upahnya. Sebagai gambaran dapat ditunjukkan perkembangan upah riel buruh/pekerja sebulan pada tahun 1989 dan 1991 menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan (Tabel 6) dan lapangan kerja uta-

manya (Tabel 7). Dari Tabel 6 terlihat bahwa buruh yang berpendidikan *SMTA Kejuruan* pada tahun 1991, menerima kenaikan daya beli upahnya paling besar dibandingkan dengan tingkat pendidikan yang lain. Sedangkan Tabel 7 menunjukkan bahwa buruh di sektor bangunan pada tahun 1991 menerima kenaikan daya beli upahnya paling besar dibandingkan dengan sektor-sektor lain.

## Persoalannya

Dari uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa keadaan upah buruh/pekerja di Indonesia pada saat ini rata-rata masih belum dapat memenuhi kebutuhan hidup minimalnya. Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah mengapa upah buruh/pekerja di Indonesia dilihat dari sudut apapun rata-rata sulit sekali berkembang untuk

Tabel 6

### PERKEMBANGAN UPAH RIEL SEBULAN BURUH/PEKERJA MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN TAHUN 1989 DAN 1991 (dalam Rupiah)

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	1989	1991	Perkembangan Upah (%)	
			Nominal	Riel
1. Tidak/belum pernah sekolah	29.393	30.881	+ 27	+ 5
2. Tidak Tamat SD	39.317	40.168	+ 24	+ 2
3. Sekolah Dasar	51.573	52.681	+ 24	+ 2
4. SMTP Umum	73.065	72.332	+ 20	- 1
5. SMTP Kejuruan	93.505	84.652	+ 10	- 9
6. SMTA Umum	94.860	100.037	+ 28	+ 6
7. SMTA Kejuruan	100.810	149.909	+ 80	+ 49
8. Diploma I/II	118.640	139.250	+ 42	+ 17
9. Akademi/Diploma III	149.520	157.730	+ 28	+ 6
10. Universitas	180.310	163.988	+ 10	- 9

Catatan: \*Dasar: April 1988-Maret 1989 = 100

Indeks Harga Konsumen Gabungan tahun 1991 (Mei) = 121,25

Sumber: *Tabel 4 dan Laporan Mingguan Bank Indonesia No. 1733, 30 Juli 1992.*

dapat meningkatkan taraf hidup mereka. Sangat menarik memperhatikan kajian *Business News* tanggal 29 Januari 1991 tentang Perkembangan Upah Nasional yang antara lain menyebutkan kaitan cepatnya perkembangan investasi di dalam negeri, infrastruktur yang langka dan rendahnya biaya tenaga kerja. Menurut kajian ini, akibat dari hal-hal tersebut para pengusaha yang melakukan investasi bukan hanya mengeluarkan biaya untuk mendirikan pabrik serta membeli alat-alat, tetapi juga harus memikul biaya instalasi listrik, membayar mahal pembuatan jaringan telepon dan lain-lainnya. Data yang ditunjukkan adalah data tentang industri besar dan sedang nasional di mana biaya tenaga kerja untuk tahun 1989 menyelarap 6,48% dari total *output* perusahaan. Bagi industriawan biaya yang rendah tersebut ternyata belum dapat mengkompensasikan

kelangkaan infrastruktur yang harus ditanggungnya. Di lain pihak, rendahnya upah tenaga kerja juga disebabkan oleh tidak cukupnya keterampilan mereka yang dibutuhkan oleh sektor industri.

Antara kajian tersebut dengan besarnya peningkatan upah buruh/pekerja yang berpendidikan *SMTA Kejuruan*, seperti yang dikemukakan di depan, terdapat keselarasan pandangan. Hanya buruh/pekerja yang terampil saja yang mendapat peluang untuk memperbaiki taraf hidupnya melalui upah yang diperolehnya. Masalahnya adalah untuk mendapatkan keterampilan yang dibutuhkan memerlukan biaya. Untuk ini diperlukan partisipasi yang besar dari para pengusaha sebagai salah satu faktor yang terpenting dalam ikut mencerdaskan ataupun menambah keterampilan minimal pekerjanya.

Tabel 7

**PERKEMBANGAN UPAH RIEL SEBULAN BURUH/PEKERJA  
TAHUN 1989 DAN 1991 MENURUT LAPANGAN KERJA UTAMA  
(dalam Rupiah)**

Lapangan Kerja Utama	1989	1991	Perkembangan Upah (%)	
			Nominal	Riel
1. Pertanian, Kehutanan, Perburuan, Perikanan	32.006	25.912	-	-19
2. Pertambangan dan Penggalian	96.063	100.173	+ 26	+ 4
3. Industri	57.985	58.622	+ 22,5	+ 1
4. Listrik, Gas dan Air	113.735	105.188	+ 12	- 7,5
5. Bangunan	43.528	81.336	+ 127	+ 87
6. Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan dan Hotel	66.223	73.873	+ 35	+ 12
7. Angkutan, Pergudangan, Komunikasi	88.143	103.476	+ 42	+ 17
8. Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan/Tanah, Jasa Perusahaan	259.375	141.150	- 34	- 46
9. Jasa Kemasyarakatan	85.260	80.707	+ 15	- 5

Catatan: \*Dasar: April 1988-Maret 1989 = 100

Indeks Harga Konsumen Gabungan tahun 1991 (Mei) = 121,25

Sumber: Tabel 5 dan Laporan Mingguan Bank Indonesia No. 1733, 30 Juli 1992.

# Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja

*Prijono Tjiptoherijanto*

## Pendahuluan

**P**EMBAHASAN mengenai penawaran dan permintaan pekerja, perencanaan tenaga kerja (pada tingkat nasional dan regional) serta manajemen sumber daya manusia mengarah pada perubahan harga pekerja tersebut yang berupa gaji atau upah. Selanjutnya besar-kecilnya gaji atau upah yang diterima pekerja selain ditentukan oleh perusahaan tempat bekerja, tidak terlepas pula dari pengaruh pasar kerja yang terdapat dalam suatu perekonomian. Oleh karenanya, pembahasan tingkat upah perlu dikaitkan dengan fungsi dan peranan serikat pekerja dalam pasar kerja yang terbentuk pada suatu keadaan perekonomian tertentu.

## Definisi Upah Minimum

Karena masih adanya bermacam-macam pengertian ataupun rumusan mengenai upah dan upah minimum, maka PP No. 8/1981 menentukan definisi sebagai berikut:

**Upah:** Suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada karyawan untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, dan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan atas dasar suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan, serta dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan karyawan, termasuk tunjangan, baik untuk karyawan itu sendiri maupun untuk keluarganya.

**Upah Minimum:** Sebagaimana telah diatur dalam PP No. 8/1981, upah minimum merupakan upah yang ditetapkan secara minimum regional, sektoral regional maupun subsektoral. Dalam hal ini upah minimum itu adalah Upah Pokok dan Tunjangan.

**Upah Pokok Minimum:** Upah pokok yang diatur secara minimal baik regional, sektoral maupun subsektoral. Dalam Peraturan Pemerintah, yang diatur secara jelas hanya upah pokoknya saja dan tidak termasuk tunjangan.

Di samping definisi tersebut, DPP FBSI

(*Position Paper*, Agustus 1983) menetapkan definisi upah minimum, sebagai upah permulaan yang diterima oleh seorang pekerja yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara minimal.

Dari definisi di atas, terlihat dua unsur penting yaitu:

1. Upah permulaan adalah upah terendah yang harus diterima oleh pekerja pada waktu pertama kali dia diterima bekerja.
2. Jumlah upah minimum haruslah dapat memenuhi kebutuhan hidup pekerja secara minimal, yaitu kebutuhan untuk sandang, pangan, keperluan rumah tangga, dan kebutuhan dasar lainnya.

Berbagai pandangan mengenai upah dari sisi pekerja maupun produsen dapat diuraikan di bawah ini.

*Upah Menurut Produsen:* Biaya yang harus dibayarkan kepada pekerja dan diperhitungkan dalam penentuan biaya total.

*Upah Menurut Pekerja:* Pendapatan yang diperoleh dari penghasilan menggunakan tenaganya kepada produsen (Abud Salim dan Sisdjatmo Kusumosuwidho, 1982).

## Komponen Upah Minimum

Secara empiris ada tiga komponen yang dianggap mempengaruhi besarnya upah minimum yaitu: Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), Indeks Harga Konsumen (IHK), dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Pertek). Sebenarnya ada satu variabel lagi yang dianggap cukup berpengaruh dalam besar-kecilnya upah minimum, yaitu kemampuan perusahaan. Namun, karena data untuk mengetahui kemampuan perusahaan tersebut agak sulit ditemukan, seringkali komponen ini di-

abaikan.

### (a) Kebutuhan Fisik Minimum

Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) adalah kebutuhan pokok seseorang yang diperlukan untuk mempertahankan kondisi fisik dan mentalnya agar dapat menjalankan fungsinya sebagai salah satu faktor produksi. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan yang minimum baik ditinjau dari segi jumlah maupun dari segi mutu barang dan jasa yang dibutuhkan, sehingga merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari atau dikurangi lagi. Nilai Kebutuhan Fisik Minimum mencerminkan nilai ekonomi dari barang dan jasa yang diperlukan oleh pekerja dan keluarganya dalam jangka waktu satu bulan.

Barang dan jasa ini dibagi dalam lima kelompok barang, yaitu: (1) Makanan dan minuman; (2) Bahan bakar, alat penerangan dan penyeduh; (3) Perumahan dan peralatan dapur; (4) Sandang atau pakaian; (5) Lain-lain, termasuk di dalamnya biaya untuk transportasi, rekreasi, obat-obatan, sarana pendidikan, bacaan, dan sebagainya (Biro Pusat Statistik, 1986).

Perubahan KFM hanya terjadi bila harga barang dan jasa berubah, karena angka KFM ditentukan oleh harga yang berlaku pada saat penelitian dilakukan. Namun demikian, sampai dewasa ini komponen KFM itu sendiri belum pernah mengalami perubahan.

### (b) Indeks Harga Konsumen

Indeks harga konsumen merupakan petunjuk mengenai naik-turunnya harga kebu-

tuhan hidup. Naiknya harga kebutuhan hidup ini secara tidak langsung mencerminkan tingkat inflasi. Data mengenai harga ini dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik dan mencakup seratus enam puluh macam barang yang dibagi menjadi empat kelompok pengeluaran yaitu: makanan, sandang, perumahan dan aneka. Indeks harga konsumen dihitung setiap bulan dan setiap tahun, dinyatakan dalam bentuk persentase.

Pengumpulan datanya dilakukan di tujuhbelas ibukota propinsi dan hasil gabungan dari IHK kota-kota ini dianggap sebagai pengukur tingkat inflasi nasional. Jadi dengan kata lain, IHK suatu daerah juga mencerminkan tingkat inflasi daerah yang bersangkutan. Adapun kota-kota tersebut adalah: Medan, Padang, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, Mataram, Kupang, Pontianak, Banjarmasin, Manado, Ujung Pandang, Ambon dan Jayapura.

#### (c) Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi daerah mencerminkan keadaan perekonomian di suatu daerah. Keadaan perekonomian ini akan mempengaruhi pertumbuhan dan kondisi perusahaan yang beroperasi di daerah yang bersangkutan. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan perekonomian di suatu daerah, maka semakin besar pula kesempatan berkembang bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di daerah bersangkutan. Hal ini disebabkan oleh tingkat pertumbuhan perekonomian daerah yang secara tidak langsung merupakan gambaran kemakmuran suatu daerah.

### Kebijaksanaan Upah Minimum

Pada dasarnya upah mempunyai kedudukan yang sentral dan strategis, baik bagi diri pekerja dan keluarganya, bagi perusahaan maupun dalam kaitannya dengan kepentingan nasional secara luas. Bagi pekerja, upah merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan diri dan keluarganya secara langsung. Tinggi-rendahnya upah yang diterima berpengaruh langsung terhadap perubahan kesejahteraan hidup yang dialami pekerja.

Bagi perusahaan upah mempengaruhi biaya produksi dan tingkat harga, yang pada gilirannya berakibat pada pertumbuhan produksi serta perluasan dan pemerataan kesempatan kerja. Semakin tinggi upah yang dikeluarkan berarti semakin tinggi pula biaya produksi. Meningkatnya biaya produksi berpengaruh pada tingkat harga produk yang dikeluarkan. Tingginya harga produk berpengaruh pada kemampuan daya saing perusahaan di pasar, yang berarti pula berpengaruh pada tingkat pertumbuhan produksi. Pertumbuhan produksi yang rendah berpengaruh pada perluasan dan kesempatan kerja yang bisa disediakan perusahaan.

Bagi pemerintah, upah merupakan sifat pemerataan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, keseimbangan upah baik dengan kebutuhan hidup minimum pekerja maupun dengan kemajuan perusahaan perlu terus diupayakan. Dengan demikian, pemerataan pendapatan dan kesejahteraan pekerja dapat berjalan seiring dengan laju produktivitas perusahaan. Khususnya ini penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan pendapatan golongan berpenghasilan rendah.

Dalam kenyataan masih dijumpai banyak permasalahan yang menyangkut pengupahan. Permasalahan tersebut antara lain disebabkan:

- (i) adanya tingkat upah yang masih berada di bawah standar kebutuhan fisik minimum;
- (ii) adanya perbedaan upah yang terlalu mencolok baik antardaerah, antarsektor maupun subsektor, dan;
- (iii) adanya kesenjangan yang terlalu mencolok antara besarnya upah tertinggi dengan upah terendah yang diterima pekerja. Perbedaan itu terjadi baik secara daerah, sektor maupun subsektor. Sebagai akibatnya muncul kesenjangan rasio upah.

Untuk itu telah dilakukan pengaturan dan penetapan upah minimum, baik secara regional maupun sektoral dan subsektoral. Di samping itu juga telah dikeluarkan berbagai penetapan upah yang ditujukan pada pengurangan kesenjangan antara upah tertinggi dan upah terendah baik dalam satu sektor maupun dalam satu perusahaan.

Kebijakan pengupahan yang ditempuh juga dimaksudkan untuk menaikkan tingkat upah yang masih di bawah kelayakan mengarah pada pemenuhan kebutuhan Fisik Minimum (KFM) pekerja.

Kritik terhadap penerapan upah minimum biasanya datang dari golongan pengusaha dan beberapa ahli ekonomi. Bagi pengusaha sering kenaikan upah, termasuk upah minimum, hanya dilihat sebagai pertambahan biaya produksi. Para pengusaha sering menyatakan bahwa apabila peningkatan upah minimum diterapkan maka jalan yang harus ditempuh adalah dengan mengu-

rangi jumlah pekerja. Senada dengan pendapat tersebut, beberapa ahli ekonomi menyatakan bahwa adanya upah minimum, terutama bagi negara yang jumlah penduduknya besar seperti Indonesia, akan mengakibatkan bertambahnya pengangguran, baik yang terbuka maupun terselubung.

Alasan seperti itu hanya dapat diterima untuk kondisi negara-negara maju, di mana tingkat upah minimum sudah melampaui KFM dan peningkatan produktivitas pekerja melalui perbaikan manajemen sudah jenuh atau hampir jenuh. Untuk kondisi Indonesia, penetapan upah minimum justru merupakan upaya pemerataan pendapatan yang sekaligus juga berpengaruh pada peningkatan produktivitas pekerja.

Secara kumulatif penetapan upah minimum yang dikeluarkan sampai dengan akhir Repelita IV telah berjumlah 676 buah, yang terdiri dari 27 upah minimum regional, 63 buah upah minimum sektoral regional dan 586 buah upah minimum subsektoral regional. Kebijakan pengupahan yang demikian masih perlu terus dikembangkan, karena dewasa ini masih ada upah pekerja yang berada di bawah KFM. Di samping itu masih ada pula perbedaan yang cukup besar antara upah tertinggi dan upah terendah di berbagai perusahaan.

Idealnya penetapan upah minimum harus memiliki beberapa fungsi dan prinsip, antara lain: (1) mencerminkan pemberian imbalan terhadap hasil kerja pekerja; (ii) mampu menjamin kehidupan yang layak bagi pekerja beserta keluarganya; (iii) memberikan insentif yang mendorong peningkatan produktivitas pekerja; dan (iv) tidak mengganggu kelangsungan hidup perusahaan.

Namun demikian, pengamatan selama ini memperlihatkan bahwa kecenderungan pemberian upah antarjabatan, subsektor, sektor dan regional belum sepenuhnya sebanding dengan perubahan biaya kebutuhan hidup pekerja. Kenaikan upah pekerja baik secara relatif maupun absolut agaknya berjalan terlalu lambat dibandingkan dengan kenaikan biaya hidup. Oleh karena itu perlu kajian lebih lanjut, apakah perubahan upah nyata pekerja (*real wage rate*) sudah selaras dengan perubahan kebutuhan fisik minimum secara umum.

Di sisi lain perlu pula dikaji, apakah perubahan (kenaikan) upah pekerja memiliki kaitan positif terhadap kemajuan hasil usaha perusahaan. Apakah kenaikan upah selalu diiringi dengan peningkatan produktivitas pekerja, yang berarti pula membawa kemajuan hasil usaha perusahaan. Di pihak lain, apakah kenaikan upah pekerja sudah selaras dengan kenaikan hasil usaha perusahaan.

Kajian terhadap persoalan-persoalan tersebut memerlukan rangkaian data yang teratur dari waktu ke waktu. Untuk itu perlu dilakukan pemantauan dan analisis terhadap perkembangan pengupahan, melalui pengumpulan data secara periodik. Hasil dari pemantauan dan analisis tersebut dapat dijadikan bahan masukan dalam merumuskan langkah-langkah kebijakan berikutnya.

## Perkembangan Upah Minimum Regional

Upah Minimum adalah upah sebagaimana yang telah diatur dalam PP No. 8/1981 yaitu upah yang ditetapkan secara mi-

nimum Regional, Sektoral Regional dan Subsektoral. Di samping upah minimum ada pula Upah Pokok Minimum, yaitu penetapan upah pokok yang diatur secara minimal baik Regional, Sektoral maupun Subsektoral. Di samping definisi tersebut, DPP FBSI (Agustus 1983) menetapkan definisi upah minimum sebagai upah permulaan yang diterima oleh seorang pekerja atau buruh yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup secara maksimal.<sup>1</sup>

Dari definisi tersebut, terdapat tiga jenis upah minimum yaitu upah minimum regional, upah minimum regional sektoral dan upah minimum regional subsektoral. Namun demikian, penetapan upah minimum ini tidak selalu berjalan lancar untuk setiap kurun waktunya. Bahkan masih banyak daerah belum menetapkan upah minimum regional sektoral dan subsektoral. Upah minimum regional memang secara relatif sudah terdapat di setiap daerah, meskipun tentu saja nilainya berbeda untuk setiap daerah tergantung berbagai faktor yang mempengaruhi. Tetapi untuk upah minimum sektoral regional dan subsektoral regional belum seluruh daerah menjangkau setiap sektor yang ada.

Data Upah Minimum Regional relatif lengkap dibandingkan dengan data Upah Minimum Sektoral dan Subsektoral. Selain itu, data mengenai Upah Minimum baik menurut Sektor maupun menurut Subsektor sangat beragam. Hal ini karena penetapan Upah Minimum dari Departemen Tenaga Kerja adalah menurut sektor maupun subsektor (dalam hal ini jenis pekerjaan) yang terdapat dalam masing-masing daerah, se-

---

<sup>1</sup> LDFEUI, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Upah Minimum dan Pengaruh Upah Minimum pada Mobilitas Pekerja Antar Daerah*, Jakarta, 1986.

Tabel 1

**PERKEMBANGAN UPAH MINIMUM REGIONAL (UMR)  
DARI TAHUN 1985 - APRIL 1994**

No.Daerah	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
1. DI Aceh	-	1.400	1.400	1.400	1.400	2.133	2.133	2.133	2.600	2.600
2. Sumatera Utara	850	850	850	1.200	1.200	1.930	1.930	2.550	3.100	3.100
3. Riau	1.125	1.123	1.400	1.865	1.865	2.000	2.000	2.700	2.700	3.100
4. Sumatera Barat	-	-	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.750	1.900	2.500
5. Jambi	950	950	950	1.100	1.100	1.100	1.100	1.650	2.100	2.400
6. Bengkulu	-	-	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	2.000	2.400
7. Lampung	600	600	1.050	1.050	1.050	1.750	1.750	1.750	2.450	2.450
8. Sumatera Selatan	-	-	-	1.100	1.100	1.600	1.600	1.600	2.300	2.300
9. DKI Jakarta	1.300	1.300	1.600	1.600	1.600	2.100	2.100	2.500	2.500	3.000
10. Jawa Barat	675	675	750	750	750	1.200	1.200	1.800	2.000	3.800
11. Jawa Tengah	635	635	635	780	780	780	780	1.600	1.600	2.700
12. DI Yogyakarta	450	450	700	700	700	900	900	1.250	1.600	2.200
13. Jawa Timur	635	635	813	813	813	1.409	1.409	2.100	2.100	2.900
14. Bali	1.000	1.000	1.200	1.200	1.200	1.800	1.800	2.000	2.500	3.300
15. NTB	500	500	650	650	650	1.275	1.275	1.500	1.800	2.350
16. NTT	-	-	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.600	2.100	2.100
17. Kal. Selatan	650	950	950	1.150	1.150	1.300	1.300	2.275	2.275	3.000
18. Kal. Tengah	0	850	850	1.000	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	2.350
19. Kal. Barat	1.000	1.000	1.000	1.400	1.400	1.400	1.400	1.800	1.800	2.750
20. Kal. Timur	-	-	1.000	1.000	1.000	1.600	1.600	1.600	2.250	2.250
21. Sul. Selatan	900	900	900	1.000	1.000	1.600	1.600	1.600	2.400	3.250
22. Sul. Tengah	-	-	700	700	700	850	850	1.100	1.100	1.750
23. Sul. Tenggara	500	750	750	750	750	1.599	1.599	2.125	2.125	2.800
24. Sul. Utara	525	525	850	850	850	850	850	2.000	2.000	2.700
25. Maluku	-	-	-	1.000	1.000	1.800	1.800	1.800	2.300	2.300
26. Irian Jaya	160	1.600	1.600	1.800	1.800	1.800	1.800	2.400	3.500	3.500
27. Timor Timur	-	-	-	-	-	-	-	2.000	2.000	3.000
28. Pulau Batam	-	-	-	2.450	2.450	2.450	2.450	5.550	5.550	6.750

Catatan: Upah Minimum Regional Jawa Barat dikelompokan menjadi:

- Rp. 1.800,- (Garut dan Ciamis)
- Rp. 1.900,- (Cirebon, Sukabumi, Indramayu, Tasikmalaya, Subang dan Cianjur)
- Rp. 2.000,- (Majalengka, Kuningan, Purwakarta, Lebak dan Pandeglang)
- Rp. 2.100,- (Bandung, Bogor, Sumedang, Bekasi, Serang dan Tangerang)

\* Data s/d April 1994

Sumber: Departemen Tenaga Kerja RI, Dit. Pengupahan dan Jaminan Sosial, 1994.

hingga jenis pekerjaan maupun sektornya antara daerah satu dengan yang lainnya sangat berbeda.

Data mengenai upah minimum regional dari tahun 1985 sampai tahun 1990 dapat dilihat pada Tabel 1. Dari tabel ini terlihat bahwa tidak ada satu pun propinsi di Indonesia yang sudah bisa melakukan perubahan/penyesuaian upah minimum regional setiap tahunnya, padahal inflasi setiap tahun meningkat cukup tinggi. Dari seluruh propinsi yang ada di Indonesia, hanya Propinsi Riau yang telah mampu melakukan perubahan upah minimum hampir setiap tahun. Propinsi-propinsi lain baru melakukan perubahan upah minimum regional rata-rata sekali dalam periode tersebut bahkan ada yang belum melakukan sama sekali.

Kalau kita amati data upah minimum regional pada tahun 1990, terlihat bahwa upah minimum regional bervariasi dari yang terendah Rp. 780,- untuk Propinsi Jawa Tengah sampai yang tertinggi Rp. 2.450,- untuk Pulau Batam, atau kalau propinsi tertinggi, yaitu Propinsi DI Aceh dengan upah minimum Rp. 2.133,-.

Upah minimum regional Propinsi DI Yogyakarta pada tahun 1990 yang sebesar Rp. 900,- ternyata sama dengan upah minimum regional Propinsi Sulawesi Selatan tetapi pada tahun 1985, atau hampir sama dengan upah minimum regional Propinsi Sumatera Utara dan Jambi pada tahun 1985 yang sebesar Rp. 850,- dan Rp. 950,-. Hal ini tidak dapat disimpulkan bahwa indeks biaya hidup di DI Yogyakarta pada tahun 1990 sama dengan atau hampir sama dengan indeks biaya hidup di Propinsi Sulawesi Selatan, Sumatera Utara dan Jambi pada tahun 1985, karena faktor yang mempengaruhi

KUM Ketetapan Upah Minimum tidak hanya IHK ataupun KFM saja.

### *Pasar Tenaga Kerja*

Sementara itu, merupakan kenyataan yang harus diterima bahwa telah terjadi ketimpangan dalam pasar tenaga kerja dewasa ini. *Pertama*, ada ketidakseimbangan secara umum di mana jumlah tenaga kerja yang ada melebihi jumlah lapangan kerja yang tersedia. Meskipun demikian, secara struktural dan sektoral masih terdapat kesenjangan antara ketrampilan yang diperlukan dibandingkan dengan ketrampilan yang tersedia. Kesenjangan ini menyebabkan kesan ketidakseimbangan secara umum tersebut menjadi berkurang maknanya.

*Dimensi lain* dari ketidakseimbangan ketenagakerjaan menyangkut mutu tenaga kerja. Tuntutan akan tenaga kerja yang berkecakapilan semakin meningkat bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan pembangunan, tetapi juga untuk meningkatkan produktivitas dan sebagai upaya mengurangi kemiskinan sekaligus mengangkat status tenaga kerja. Dalam hubungan ini tampak bahwa upaya perlindungan pekerja menjadi hal yang perlu diperhatikan, terutama dalam hubungan dengan perusahaan.

Apabila dilihat lebih jauh hubungan antara permasalahan yang dihadapi bidang ketenagakerjaan, khususnya yang menyangkut "setengah menganggur", dengan proses industrialisasi yang berlaku dalam tahap pembangunan nasional saat ini, tampaknya sektor industri menawarkan suatu "hari depan" yang lebih baik. Hal ini terutama bila dilihat dari perkembangan kesempatan kerja yang terjadi selama tahun-tahun terakhir sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 2.

Tabel 2

## ELASTISITAS KESEMPATAN KERJA

No.Sektor Ekonomi	Periode	
	1980-1985	1985-1988
1. Pertanian	0,7712	0,5899
2. Industri	0,0245	0,5285
3. Pertambangan	1,2519	1,9990
4. Listrik/Gas/Air	0,6853	0,2807
5. Bangunan	2,1286	0,5606
6. Perdagangan	1,5927	1,1244
7. Pengangkutan	1,0917	0,6166
8. Lembaga Keuangan	0,4959	0,4215
9. Jasa-jasa Lainnya	0,8362	0,9591
Seluruh Sektor	0,9091	0,7699

Sumber: Depnaker, *Profil Sumber Daya Manusia, 1989/1990*

Dari tabel di atas terlihat berkurangnya kesempatan kerja di sektor pertanian yang ditunjukkan dalam penurunan elastisitasnya dari 0,77 menjadi 0,59. Sedangkan untuk sektor industri bahkan meningkat dari 0,02 menjadi 0,53. Sektor lain yang meningkat dengan cukup drastis terdapat pada sektor pertambangan yaitu dari sebesar 1,25 menjadi 1,99 dan sektor pengangkutan dari 0,09 menjadi 0,62 dalam kurun waktu 1980-1988.

Namun demikian, pertumbuhan lapangan kerja sektor industri jauh lebih lamban dibandingkan dengan pertumbuhan kontribusi sektor industri terhadap pendapatan negara (GDP). Tabel 3 menunjukkan bahwa sementara pertumbuhan kontribusi sektor industri terhadap pendapatan negara berkembang sangat pesat dari 12,4% pada tahun 1980 menjadi 19,3% pada tahun 1990,

maka pertumbuhan lapangan kerja sektor industri lebih lamban yaitu dari 9,1% menjadi 11,6% pada periode yang sama. Hal ini bisa berarti dua hal, kemungkinan pertama pertumbuhan industri banyak menggunakan teknologi padat modal yang ber-teknologi tinggi, atau yang kedua mungkin saja angkatan kerja sektor industri justru masih harus ditingkatkan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, perlu ditingkatkan produktivitas sumber daya manusia. Hal ini dimaksudkan agar industrialisasi tidak semata-mata dilaksanakan melalui pengembangan pranata-pranata fisik tetapi juga meliputi kelembagaan sosial dan perilaku dari sumber daya manusia sehingga dapat mengubah cara pandang, cara berpikir, cara bertindak, serta memiliki sikap dan perilaku sesuai dengan nilai-nilai yang perlu dimiliki oleh masyarakat yang lebih berstruktur industrial.

Sementara itu dalam kurun waktu Repelita VI, situasi ketenagakerjaan di Indonesia diperkirakan masih ditandai oleh surplus persediaan tenaga kerja keluaran pendidikan dibandingkan dengan perkiraan tambahan lapangan kerja yang tersedia. Berdasarkan perbandingan seperti yang terlihat pada Tabel 4, angka pengangguran potensial diperkirakan sekitar 4,2% dari seluruh angkatan kerja yang tersedia. Angka pengangguran potensial dalam Repelita VI sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan angka pengangguran terbuka selama masa Repelita V yang hanya mencapai 3,1%.

Perkiraan meningkatnya angka pengangguran potensial dalam kurun waktu Repelita VI menuntut pendayagunaan tenaga kerja terdidik di dalam dunia kerja seoptimal mungkin. Untuk itu, perlu dipertahankan dan ditingkatkan pertumbuhan ekonomi In-

Tabel 3

**PERGESERAN STRUKTUR EKONOMI DAN LAPANGAN KERJA**  
 (dalam Persentase)

Sektor	1980-1985		1985-1990		1980-1990	
	Eko-nomi	Lap. Kerja	Eko-nomi	Lap. Kerja	Eko-nomi	Lap. Kerja
1. Pertanian	3,36	3,32	3,21	1,04	3,28	2,18
2. Pertambangan	-3,54	1,31	2,53	12,35	1,11	6,69
3. Industri Pengolahan	8,81	4,26	10,65	7,55	9,73	5,90
4. Listrik, Gas dan Air	14,07	0,96	14,99	16,19	14,53	8,31
5. Bangunan	3,21	4,69	8,30	6,59	5,72	5,63
6. Perdagangan	5,01	6,83	8,50	2,83	6,74	4,81
7. Pengangkutan	8,44	5,81	7,33	6,65	7,89	6,23
8. Lembaga Keuangan	9,51	-3,80	7,27	16,77	8,38	5,98
9. Jasa-jasa	6,95	2,97	5,79	3,41	6,37	3,19
Jumlah	3,47	3,91	6,29	2,88	5,01	3,39

Sumber: Bappenas (1992) *Studi Profil Pendidikan dan Pengembangan SDM*, Bappenas, Depdikbud, Depnaker dan BPS, Jakarta.

Tabel 4

**PROYEKSI PERSEDIAAN TENAGA KERJA DAN KESEMPATAN KERJA**  
 MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN TAHUN 1994-1998

Tingkat Pendidikan	Angkatan Kerja	Kesempatan Kerja	Keseimbangan	AK/KK
1. TS	**	-527,7*	527,7	-
2. TTSD	1.015,6	1.073,8	-58,2	94,6
3. TSD	4.472,8	5.869,1	-1.936,3	76,2
4. TSLTP	1.885,9	2.085,1	-199,2	90,4
5. TSMU	3.360,8	1.748,0	1.612,8	192,3
6. TDIPLOMA	1.582,5	1.509,3	73,2	104,8
7. TSTRATA	239,3	544,7	-305,4	43,9
8. TSTRATA	613,0	340,8	272,2	179,9
Jumlah	13.169,9	12.643,1	526,8	104,2

Sumber: *Studi Prospek Kesempatan Kerja Selama Repelita VI*, Departemen Tenaga Kerja, 1992.

\*Diperkirakan bahwa kesempatan kerja untuk pekerja yang tidak bersekolah terus menurun. Penurunan ini diperkirakan sekitar 528 ribu orang selama Repelita VI.

\*\*Persediaan angkatan kerja tidak bersekolah diperkirakan masih ada tetapi jumlahnya sangat kecil dan telah digabungkan ke dalam kategori tidak tamat SD.

donesia selama Repelita VI agar mampu menampung tenaga kerja yang lebih banyak pada masa-masa yang akan datang.

## Upah Minimum, Pasar Kerja dan Hubungan Industrial

Hubungan kerja antara pengusaha sebagai pemberi kerja dan pekerja sebagai penerima kerja dipengaruhi oleh perkembangan dan perubahan sosial, ekonomi dan cara pengelolaan usaha. Ketidakserasan dalam hubungan kerja ini banyak disebabkan oleh tidak puasnya pekerja terhadap sistem pengupahan yang ada. Untuk menyelesaikannya perlu ada kerja sama antara pekerja, pengusaha, dan pemerintah agar dapat tercipta iklim yang sehat yang dihayati oleh semua pihak.

Dalam situasi penawaran tenaga kerja lebih besar daripada lowongan kerja yang tersedia, maka hanya tenaga kerja yang memiliki ketrampilan mempunyai kesempatan untuk masuk ke pasar kerja. Dengan demikian, ketrampilan pekerja harus ditingkatkan agar pekerja dapat masuk ke lapangan kerja. Tetapi agar pekerja dapat memperoleh upah cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya, pekerja tidak hanya harus sekedar terampil tetapi juga harus dapat mencapai tingkat produktivitas yang tinggi, agar tingkat upah dapat dinaikkan.

Masalah upah dapat ditinjau dari dua segi yaitu:

1. Segi mikro, menyangkut masalah keserasan antara besarnya upah dengan kemampuan perusahaan.
2. Segi makro, menyangkut hubungan antara upah dengan produktivitas tenaga kerja dan kesempatan kerja.

Namun, sampai saat ini belum ada ukuran yang baik untuk upah yang wajar berdasarkan kemampuan perusahaan, kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja. Dengan demikian penyebab perselisihan antara pekerja dan majikan didominasi oleh masalah pengupahan. Hanya sebagian kecil saja yang disebabkan oleh ketidakserasan dalam hubungan industrial.

Dari gambaran permasalahan di atas ada baiknya kita menengok dasar serta landasan dari hubungan industrial di Indonesia yang lebih dikenal dengan Hubungan Industrial Pancasila (HIP). HIP didasarkan pada "tridharma" yang berarti pekerja, pengusaha, dan pemerintah saling berhubungan melalui rasa ikut memiliki (*rumangsa handarbeni*), rasa saling bertanggung jawab (*melu hangrungkebi*), dan mawas diri secara jujur serta berani (*mulat sarira hangrasa wani*). Kalau saja dasar ini dijalankan, sebetulnya HIP tersebut berisikan prinsip *partnership* serta tanggung jawab bersama yang wajar.

Apabila HIP dapat dilaksanakan dengan baik, maka tidak perlu ada pertentangan sosial di antara anggota masyarakat dan juga tidak akan timbul pemerasan oleh yang kuat terhadap yang lemah. Namun gambaran-gambaran di atas, yang juga diakibatkan oleh keadaan perekonomian yang dipengaruhi oleh kehidupan buruh ataupun kelangsungan perusahaan, telah mengaburkan arti saling menghormati antara kedua belah pihak serta melemahkan tanggung jawab mereka dalam proses produksi secara keseluruhan. Akibatnya, pemogokan kerja oleh pekerja ataupun penutupan perusahaan oleh pengusaha yang seyogyanya tidak dianggap sebagai alternatif terbaik, seringkali terpaksa dijalankan.

Di dalam keadaan seperti itu lalu timbul gagasan serta renungan di mana dan apa sebenarnya peranan pekerja serta hubungan perburuhan dalam sistem perekonomian Indonesia. Untuk melihat hal ini, ada baiknya diperhatikan Tabel 5 berikut ini.

Di dalam sistem ekonomi kapitalis yang liberal upah diberikan atas dasar kekuatan pasar. Maka seorang pekerja akan menerima upah tergantung dari kekuatan penawaran dan permintaan pekerja dalam pasaran kerja. Sedangkan dalam sistem ekonomi

Tabel 5

#### POSISI PEKERJA DALAM BERBAGAI SISTEM PEREKONOMIAN

	Sistem Ekonomi Kapitalis/Liberal	Sistem Ekonomi Sosial/Komunis	Sistem Ekonomi Indonesia
a. Peranan Pemerintah	Pemerintah tidak campur tangan, kecuali dalam kegiatan tertentu ( <i>public goods</i> )	Pemerintah berperan penuh.	Pemerintah mengawasi jalannya mekanisme permintaan dan penawaran demi tercapainya ketabilitan ekonomi, keseimbangan kekuatan ekonomi, pencegahan persaingan yang tidak sehat, perlindungan bagi produsen dan konsumen yang lemah, pengembangan potensi ekonomi nasional, serta untuk mempertahankan keamanan nasional dan moralitas bangsa.
b. Kedudukan perseorangan	Bebas Penuh/liberal dalam batas-batas kewajaran yang diterima oleh masyarakat	Tidak bebas/tidak dikenal arti individu, yang ada hanya kolektivitas	Bebas terpimpin dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum dan telah ditentukan UUD 1945.
c. Pemilihan lapangan pekerjaan.	Bebas memilih pekerjaan sesuai dengan kehendak masing-masing dan digunakan untuk kepentingan diri sendiri.	Semua orang adalah buruh. Hanya ada kelas buruh. Lapangan pekerjaan ditentukan negara.	Bebas memilih pekerjaan yang dikehendaki dan tersedia. Dikerjakan untuk menghidupi diri sendiri sekeluarga secara layak dan untuk kepentingan nasional.
d. Hubungan kerja:	(i) upah (ii) jam kerja (iii) lingkungan kerja	Berdasarkan kontrak kerja. Upah disesuaikan dengan kekuatan pasar, hubungan sangat impersonal.	Ditentukan dan direncanakan oleh negara. Manusia hanya sebagai alat produksi.
			Berdasarkan sikap manusiawi. Upah disesuaikan dengan prestasi yang dihasilkan dan yang dapat menjamin penghidupan yang layak dari segi kemanusiaan.

Sumber: a. Diolah dari Hand-Out Hariy Hady, Jakarta, 1981.  
 b. Disarikan dari *Penjabaran Demokrasi Ekonomi* oleh ISEI, 1990, Jakarta.

yang berbau sosialis ataupun komunis, upah ditentukan oleh negara. Hal ini untuk menyeragamkan upah pekerja yang ada. Sementara itu, di dalam "Sistem Ekonomi Indonesia", upah ditentukan secara lebih manusiawi. Dengan demikian, selalu diusahakan pemberian upah yang sepadan dengan prestasi kerja yang dihasilkan, dan besar upah tersebut harus dapat menjamin penghidupan pekerja secara layak dilihat dari sisi kemanusiaan.

Mengenai masalah jam kerja, di dalam sistem ekonomi kapitalis hal ini telah diatur melalui kontrak kerja yang berlaku. Artinya, tetap berlaku sesuai dengan persetujuan yang telah disepakati bersama antara pekerja dan pengusaha. Sebaliknya, di dalam sistem ekonomi yang lebih mengarah pada sosialis-komunis jam kerja ini telah ditentukan oleh negara yang disesuaikan dengan kepentingan dan keperluan negara itu sendiri. Dalam "Sistem Ekonomi Indonesia" yang lebih manusiawi, jam kerja ditentukan oleh pemerintah dengan mengingat kesehatan dan keselamatan kerja yang harus dijamin oleh negara. Karena selain upah, pekerja juga diberi berbagai insentif lainnya, antara lain berupa lingkungan dan keselamatan kerja yang baik dan sehat serta jaminan sosial lainnya.

Variabel yang terakhir adalah lingkungan kerja. Dalam alam perekonomian yang kapitalis dan liberal, hubungan kerja antara seorang pekerja dengan pekerja yang lain adalah sangat impersonal. Artinya, mereka berhubungan untuk masalah-masalah yang menyangkut tugas dan pekerjaan serta saling tidak mau tahu persoalan pribadi masing-masing yang bersifat emosional. Sedangkan dalam sistem perekonomian yang sosialis serta komunis, manusia hanya dipandang sebagai alat produksi sebagaimana perlakuan

terhadap faktor-faktor produksi lainnya. Berbeda dengan kedua sistem perekonomian di atas, "Sistem Ekonomi Indonesia" kembali menekankan hubungan kerja yang serasi, harmonis dan saling mempercayai untuk mencapai tujuan bersama. Keserasian, keharmonisan dan saling mempercayai tersebut diupayakan untuk mendorong tercapainya kelancaran, efisiensi, produktivitas serta kelangsungan hidup perusahaan dan sekaligus dapat memenuhi kesejahteraan pekerja.

Dengan ulasan di atas, dapat dilihat masalah-masalah yang masih tertinggal dan yang segera harus ditangani dalam pelaksanaan HIP itu sendiri maupun dalam usaha menempatkan pekerja di tempat yang sejarnya dalam lingkungan "Sistem Ekonomi Indonesia".

Hubungan antara pekerja dan pengusaha seringkali tidak dilakukan secara langsung, tetapi melalui pihak ketiga yang sering disebut sebagai serikat buruh ataupun serikat pekerja. Di Indonesia kehadiran serikat pekerja ini juga diperhitungkan dalam hubungan perburuhan. Oleh karena itu dampak kehadiran serikat pekerja di tengah-tengah hubungan perburuhan yang ada, akan sangat mempengaruhi kebijaksanaan yang menyangkut ketenagakerjaan. Serikat Pekerja merupakan wadah penting bagi para pekerja sebagai wahana untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Oleh karenanya, serikat pekerja yang berperan mewakili para pekerja bersama-sama dengan pengusaha perlu memperhatikan nasib dan meningkatkan kualitas pekerja serta mengusahakan agar pekerja memiliki kesadaran turut bertanggung jawab atas kelangsungan hidup dan kemajuan perusahaan, tanpa mengabaikan hak yang dimiliki para pekerja itu sendiri, yang antara lain hak mogok maupun unjur rasa.

## Penutup

Dalam situasi di mana penawaran tenaga kerja lebih besar daripada lowongan kerja yang tersedia, maka hanya tenaga kerja yang memiliki ketrampilan mempunyai kesempatan untuk masuk ke pasaran kerja. Dengan demikian, ketrampilan pekerja harus ditingkatkan agar tenaga kerja ini dapat masuk ke lapangan kerja. Namun agar pekerja dapat memperoleh upah yang cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya, pekerja tidak hanya harus sekedar terampil

tetapi juga harus dapat mencapai tingkat produktivitas yang tinggi. Peningkatan produktivitas itu yang perlu diupayakan dewasa ini.

Dalam hubungan dengan produktivitas, penyediaan jumlah dan mutu pekerja yang memadai merupakan usaha yang amat serius dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Namun, usaha peningkatan mutu pekerja biasanya berkaitan pula dengan masalah pendidikan, kesehatan dan keamanan yang merupakan tanggung jawab bersama, seluruh anggota masyarakat.

## DAFTAR BACAAN

- Biro Pusat Statistik, *Nilai Rata-rata dan Indeks Kebutuhan Fisik Minimum Pekerja dan Keluarga Selama Sebulan di Setiap Propinsi, 1979-1986*, November 1986.
- BAPPENAS, *Studi Profil Pendidikan dan Pengembangan SDM*, Jakarta, 1992.
- Departemen Tenaga Kerja, *Profil Sumber Daya Manusia 1989/1990*, Jakarta, 1990.
- Departemen Tenaga Kerja RI, *Data Mengenai Upah Minimum dan Kebutuhan Fisik Minimum Regional*, Jakarta, 1991.
- , *Studi Prospek Kesempatan Kerja Selama Repelita VI*, Jakarta, 1992.
- Djojonegoro, Wardiman, *Peranan Pendidikan dalam Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Penduduk*, Pengarahan disampaikan pada Rekornas Kependudukan, Jakarta, 19 Maret 1994.
- Federasi Buruh Seluruh Indonesia. *Position Paper Mengenai Upah Minimum*. Jakarta, 1983.
- Hady, Hariy, "System Ekonomi" Hand-Out pada Diskusi Ekonomi Pancasila. Jakarta: LPEM-FEUI, 22 Agustus 1981.
- Indonesia Departemen Tenaga Kerja: Dewan Penelitian Pengupahan Nasional (DPPN), *Hasil Lokakarya Pengupahan*, Jakarta, Oktober 1985.
- Lembaga Demografi FEUI, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Upah Minimum dan Pengaruh Upah Minimum pada Mobilitas Pekerja Antar Daerah*, Jakarta, 1986.
- Oesman, Oetoyo, "Masalah Perburuhan di Indonesia Dewasa Ini." Makalah dalam Sidang Pleno ISEI, Yogyakarta, 9-12 Desember 1981.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, No. 8, Tahun 1981, Tentang Perlindungan Upah.
- Prijono Tjiptoherijanto, *Produktivitas Pekerja Sektor Perdagangan*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta, 1990.
- , *Pemogokan dalam Hubungan Industrial*, makalah pembanding dalam Seminar Sehari, "Ketenagakerjaan dan Pemogokan", Jakarta, 15 Januari 1992.
- Rees, Albert. *The Economics of Work and Pay*, USA: Harper & Row, Publisher Inc., 1973.
- Salim, Abud dan Kusumosuwidho, Sisdjiatmo, *Suatu Pandangan Mengenai Upah Minimum, Kesempatan Kerja dan Penentuan Upah dalam Perjanjian Kerja Bersama*. Jakarta: FEUI, 4 Desember 1982.

# Aspek Demografi-Ekonomi SIJORI: Tersingkirnya Penduduk Riau Kepulauan dalam Pembangunan Batam dan Bintan

*Riwanto Tirtosudarmo\**

“Saya berpikir bahwa ketika ini sudah terbukti orang Melayu saudara kita menjadi penonton dan akan ditonton bagaikan ikan hias di dalam akuarium”.

(Tun Ramli, seorang pemilik hotel di Belakang Padang -- dikutip dari Effendi, 1993).

## Pengantar

**S**ALAH satu konsekuensi dari keputusan menjadikan daerah Riau Kepulauan, terutama Batam dan Bintan, sebagai lokasi investasi industri, adalah terbukanya peluang kerja di daerah ini bagi para pencari kerja, baik dari daerah Riau Kepulauan sendiri maupun dari daerah-daerah lainnya di Indonesia. Masalahnya bahwa keputusan para petinggi di pusat tidak secara jelas didasari oleh pertimbangan yang mempunyai persentuhan dengan kepentingan penduduk Riau Kepulauan sendiri. Meskipun, sebagaimana secara resmi dikemukakan, dalam kerja sama SIJORI, *comparative advantage* kita adalah melimpahnya tenaga kerja yang bisa diupah rendah, dalam kenyataan kualifikasi tenaga kerja yang dibutuhkan sama sekali tidak mempertimbangkan potensi sumber daya penduduk setem-

pat (lokal) yang ada. Apa yang terjadi kemudian, sebagaimana dengan mudah dapat ditebak, adalah berlangsungnya proses peminggiran (marjinalisasi) penduduk setempat oleh para pendatang yang memiliki kualifikasi kerja yang dibutuhkan.

Orang Melayu Riau, sebagai penduduk yang paling lama mendiami pulau-pulau di Selat Malaka yang secara geografi-budaya disebut sebagai Riau Kepulauan itu, tampaknya telah ditakdirkan menjadi saksi sejarah dari berbagai perubahan besar yang selalu melintas di wilayah mereka. Letaknya di Selat Malaka merupakan tempat lalu lalang kapal-kapal dari berbagai bangsa yang membawa kepentingan ekonomis maupun politisnya masing-masing. Dalam pertemuan (maupun pertantangan) berbagai kepentingan yang mengambil *setting* di Riau Kepulauan ini, yang tampaknya tetap adalah posisi kebanyakan penduduk selalu berada di pinggiran sebagai penonton. Dalam masa Orde Baru sekarang ini, ketika secara lebih sistematis dipertemukan berbagai kepentingan politik dan ekonomi dengan nama segitiga

\*Peneliti pada Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, LIPI. Makalah ini sebelum direvisi pernah dipresentasikan di seminar CIDES.

pertumbuhan SIJORI, "nasib sejarah" penduduk Riau Kepulauan kembali terulang.

Makalah ini ingin memperlihatkan sebuah sisi perubahan sosial yang sedang berlangsung di wilayah Riau Kepulauan, khususnya Batam dan Bintan, yaitu tersingkirnya penduduk setempat dalam persaingan meraih kesempatan kerja dengan para pendatang. Untuk memperoleh gambaran makro tentang dinamika demografis, khususnya tentang aspek tenaga kerja, akan dimanfaatkan data statistik yang tersedia. Keterbatasan data yang ada membuat sulit untuk memperoleh gambaran yang lengkap tentang berbagai aspek penting, misalnya besarnya migrasi masuk ke daerah Riau Kepulauan, terutama ke Batam, yang merupakan fenomena paling mencolok di kawasan ini. Mengenai gambaran potensi tenaga kerja setempat, selain akan digunakan hasil Sensus 1990, akan dikemukakan beberapa temuan dari studi lapangan yang pernah dilakukan di Batam dan Bintan.

## Dinamika Demografi-Ekonomi: Aspek Mobilitas Tenaga Kerja

Sebuah fenomena yang sangat mencolok yang terjadi di Propinsi Riau sejak dua dasawarsa terakhir adalah lonjakan pertumbuhan penduduk yang sangat cepat di Pulau Batam. Pada tahun 1971 Batam telah diputuskan sebagai basis logistik oleh Pertamina. Selanjutnya, pada tahun 1983 Batam diubah statusnya menjadi kota madya, sehingga sejak itu secara administratif berdiri sendiri terlepas secara administratif dari kabupaten Kepulauan Riau, yang beribukota di Tanjung Pinang dan terletak di Pulau Bintan.

Tak dapat disangkal bahwa dipilihnya Batam sebagai lokasi untuk berbagai aktivitas ekonomi, telah mengundang orang-orang untuk mengadu nasib di Pulau Batam.

Berbeda dengan Batam yang telah menjadi fokus investasi sejak awal tahun 1970-an, Bintan baru tahun 1990 secara resmi diputuskan menjadi bagian kerja sama SIJORI. Meskipun demikian, di Bintanlah secara historis terdapat pusat kegiatan ekonomi maupun budaya penduduk Riau Kepulauan. Jumlah penduduk Bintan juga telah mencapai lebih dari 150.000 pada tahun 1990. Pada saat ini Bintan sedang dikembangkan menjadi daerah industri, turisme dan proyek air minum untuk Singapura. Pada tahun 1991 rencana tata guna tanah untuk pengembangan Bintan telah selesai, di mana diperkirakan 65% atau 72.000 ha tanah di Bintan akan dipergunakan untuk menunjang rencana pengembangan tersebut. Tenaga kerja yang dibutuhkan untuk tahap pembangunan sarana dan prasarana diperkirakan akan mencapai 120.000 orang. Sesudah berbagai sarana tersedia, diperkirakan akan tersedia 60.000 kesempatan kerja tetap di Bintan (Ahmad, 1992: 427).

Sebagaimana terlihat dari Tabel 1, penduduk Batam telah tumbuh dari hanya sekitar 6.000 jiwa pada tahun 1973 menjadi lebih dari 115.000 jiwa pada pertengahan tahun 1992. Namun demikian, yang menarik adalah bahwa lonjakan pertumbuhan terjadi dengan sangat mencolok sesudah tahun 1988. Ini terutama berkaitan dengan perubahan kebijaksanaan strategi dan prioritas pembangunan yang terjadi di Batam dan sekitarnya. Dari awal tahun 1970-an sampai tahun 1988 pembangunan di Batam terutama berkaitan dengan berbagai usaha eksplorasi minyak oleh Pertamina. Sejak tahun 1989, dimulailah babak baru pembangunan

Tabel 1

**PENDUDUK PROPINSI RIAU, KABUPATEN KEPULAUAN RIAU,  
KODYA BATAM DAN PULAU BINTAN: 1970-1990-AN.**

Tahun	Prop. Riau	Kab. Kep. Riau	P. Bintan	Kodya Batam
1971	1.641.074	331.136		6.000
1980	2.163.896	442.712		38.663
1983				43.000
1988				79.400
1989				90.500
1990	3.278.807	458.199	153.387	105.820
1991				112.846
1992				115.198

Sumber: Data dihimpun dari berbagai publikasi antara lain *Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk 1990, Kepulauan Riau dalam Angka 1990, Batam dalam Angka 1990/1991, Data Pengembangan Barelang Sampai dengan Juni 1992*.

Batam dan secara resmi dimulai kerja sama segitiga pertumbuhan SIJORI antara Malaysia, Indonesia dan Singapura. Kerja sama SIJORI, sebagaimana telah banyak diulas (Pangestu, 1991; Ahmad 1992) didorong terutama oleh pihak Singapura, yang antara lain ingin melakukan pemindahan (relokasi) industrinya ke Batam. Sejak saat inilah dibuka investasi untuk berbagai jenis industri yang berorientasi ekspor, seperti industri elektronik dan kimia. Selain itu juga berkembang industri *real estate*, makanan dan turisme. Lonjakan jumlah penduduk Pulau Batam yang terjadi secara mencolok sejak tahun 1989, tidak dapat dilepaskan dari perkembangan kebijaksanaan investasi ini.

Perkembangan yang juga sangat menarik adalah berkaitan dengan semakin "urban"-nya Pulau Batam selama satu dekade terakhir. Seperti dapat dilihat dalam Tabel 2, berdasarkan definisi Biro Pusat Statistik tentang daerah perkotaan dan pedesaan, selama

sepuluh tahun (1980-1990) penduduk Pulau Batam yang tinggal di daerah yang berstatus pedesaan telah mengalami penurunan dari 30.743 jiwa menjadi 13.949 jiwa. Sebaliknya, pada kurun waktu yang sama, mereka yang tinggal di daerah yang berstatus perkotaan naik dengan sangat drastis dari 7.920 menjadi 91.871. Berkembangnya jumlah sarana dan prasarana yang cepat di Batam, adalah alasan kuat untuk memasukkan sebagian besar wilayahnya sebagai daerah perkotaan.

Melihat persyaratan jenis industri yang diizinkan beroperasi di Batam, strategi dan kebijaksanaan pengembangan Batam jelas belum mempertimbangkan aspek pengembangan sumber daya manusia setempat. Misalnya, jenis industri yang bersifat padat karya (*labour intensive*) yang memungkinkan penduduk setempat berpartisipasi, termasuk dalam *negative list* persyaratan investasi di Batam (Pangestu, 1991: 79).

Tabel 2

**BATAM: PERUBAHAN PENDUDUK PEDESAAN DAN PERKOTAAN  
MENURUT KECAMATAN, 1980-1990**

Kecamatan	1980		1990	
	Kota	Desa	Kota	Desa
Belakang Padang	7.920	6.549	9.513	7.420
Batam Barat	-	6.557	21.301	-
Batam Timur	-	17.637	61.057	6.529
Total	7.920	30.743	91.871	13.949

Sumber: *Penduduk Kodya Batam Hasil Sensus Penduduk 1990*, hal. 7.

Tabel 3

**PERKEMBANGAN TENAGA KERJA LOKAL DAN ASING DI BATAM  
1985-1990**

Tahun	Lokal	Pertumbuhan	Asing	Pertumbuhan
1985	6.159		230	
		15,45		-12,75
1988	9.478		153	
1989	11.041		140	
		34,27		28,08
1991	22.942		295	
		18,80		31,19
1992	27.256		387	

Sumber: *Data-data Pengembangan Barelang Sampai dengan Juni 1992*.

Apabila kita lihat perkembangan tenaga kerja di Batam, terlihat jelas bahwa pertumbuhannya memang sangat cepat. Dari Tabel 3, terlihat jumlah tenaga kerja lokal, dalam arti tenaga kerja Indonesia, meningkat dari 6.159 orang pada tahun 1985 menjadi 27.256 pada bulan Juni 1992. Sedangkan jumlah te-

naga kerja warga negara asing tidak banyak mengalami perkembangan yang berarti, dari 230 pada tahun 1985 menjadi 387 pada tahun 1992. Jumlah tenaga kerja asing ini bahkan tercatat pernah mengalami pertumbuhan negatif sebesar 12,7% antara tahun 1985 dan 1988, dari 230 turun menjadi 153.

Dari data statistik pencari kerja yang terdaftar di Kantor Tenaga Kerja Kodya Batam pada tahun 1990, memang terlihat kecenderungan yang meningkat dari mereka yang mencari kerja di Batam. Dari Tabel 4 tampak bahwa jumlah pencari kerja wanita melonjak dengan tajam setelah tahun 1989, sementara di pihak lain pencari kerja laki-laki mengalami penurunan ini pada periode yang sama. Melonjaknya pencari kerja wanita berhubungan dengan mulai beroperasinya berbagai jenis industri yang khusus mempekerjakan tenaga kerja wanita, terutama industri elektronik.

Tabel 4

PENCARI KERJA YANG TERDAFTAR DI  
DEPNAKER KODYA BATAM TAHUN 1990

Tahun	Laki-laki	Perempuan	Total
1986	351	59	410
1987	299	70	369
1988	476	103	579
1989	1.067	430	1.497
1990	515	1.162	1.677

Sumber: *Batam dalam Angka 1990/1991*, hal. 44.

Meskipun belum pernah ada upaya untuk menghitung secara pasti, membandingkan angka statistik penduduk Batam dan jumlah tenaga kerja yang secara resmi tercatat, terdapat dugaan kuat bahwa tidak sedikit pekerja di Batam belum terdaftar secara resmi atau ilegal. Pekerja ilegal ini kemungkinan banyak dilakukan untuk jenis pekerjaan yang bersifat tidak tetap seperti buruh bangunan harian, pelacuran dan macam-

macam pekerjaan lain yang bersifat informal. Berkembangnya pemukiman tidak resmi di berbagai tempat di Batam juga merupakan indikasi banyaknya migran masuk yang tidak terkontrol perkembangannya.

Di Asia atau secara lebih sempit ASEAN, mobilitas tenaga kerja ke dan dari Indonesia dari sudut volumenya memang tidak merupakan sesuatu yang berarti dibandingkan dengan Filipina atau Thailand yang tenaga kerjanya telah banyak melakukan migrasi secara internasional (Gunasekaran dan Sullivan, 1990). Dalam hubungan dengan perkembangan segitiga pertumbuhan SIJORI, yang menarik adalah justru meningkatnya tenaga kerja ilegal (pendatang haram) dari Indonesia ke Johor. Arus investasi dari Singapura pada sektor manufaktur di Johor telah mendorong terjadinya mobilitas tenaga kerja dari pedesaan ke perkotaan di Johor. Kekosongan tenaga kerja di daerah pedesaan, terutama yang semula bekerja di perkebunan kelapa sawit, telah membuka kesempatan bagi tenaga kerja Indonesia untuk masuk ke Johor dan menggantikan pekerja-pekerja Malaysia di perkebunan kelapa sawit yang telah berpindah ke sektor industri di perkotaan (Russel dan Teitelbaum, 1992).

### Potensi Sumber Daya Manusia Setempat: Adakah Peluang untuk Bersaing?

Makalah ini sejak awal mengartikan penduduk setempat secara etnis sebagai orang Melayu Riau. Namun demikian, sangat disadari bahwa tidak mudah melakukan identifikasi siapa sebenarnya yang dimaksudkan dengan suku bangsa Melayu di sini. Hal ini disebabkan antara lain karena masyarakat Melayu Riau pun sudah merupakan campur-

an dari berbagai suku bangsa pendatang yang telah lama bermukim di Kepulauan Riau, seperti suku bangsa Bugis, Jawa atau Cina. Karena itu jika kita mengatakan penduduk setempat, maka terutama adalah bahwa mereka yang telah lama bermukim atau lahir di wilayah tersebut.

Dari hasil Sensus Penduduk tahun 1990, kita dapat melihat gambaran secara garis besar bagaimana keadaan sumber daya manusia di Propinsi Riau, Kabupaten Kepulauan Riau dan Kota Madya Batam. Tabel 5 dan 6 merupakan gambaran umum keadaan pendidikan dan ketenagakerjaan, yang dianggap sebagai proyeksi keadaan sumber daya manusia di Propinsi Riau.

Tabel 5

**PERSENTASE PENDUDUK UMUR 10 KEATAS  
MENURUT PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN  
TAHUN 1990**

	Prop. Riau	Kab Kep Riau	Kodya Batam
Tidak Bersekolah	10,6	15,5	7,9
SD Tidak Tamat	36,8	39,1	24,2
Tamat SD	28,4	27,8	26,2
SMTA Umum	11	8,6	13,1
SMTA Kejuruan	1,3	1,1	0,8
SMTA Umum	6,2	2,9	14,5
SMTA Kejuruan	4,4	4,2	9,6
D I/II	0,3	0,2	0,8
Akademi (D III)	0,4	3	1,1
Universitas	0,6	0,2	1,2
TT			
Total	100,0	100,0	100,0
Jumlah	2.239.213	342.561	78.247

Sumber: *Penduduk Riau Hasil Sensus Penduduk 1990*, Seri S2.04, hal. 30.

Dari Tabel 5 misalnya, ternyata pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk yang telah berusia 10 tahun ke atas, memperlihatkan betapa masih rendahnya kualitas pendidikan yang dimiliki, untuk seluruh propinsi, 76% penduduknya hanya berpendidikan sampai tingkat SD. Di kabupaten Kepulauan Riau dan Kodya Batam berturut-turut persentase mereka yang hanya sampai pendidikan setingkat SD adalah 82% dan 58%. Kepulauan Riau juga tercatat sebagai kabupaten yang memiliki proporsi penduduk buta huruf yang tertinggi di Propinsi Riau (14,5%). Dibandingkan dengan angka propinsi maupun angka kabupaten Kepulauan Riau, Kota Madya Batam memiliki persentase yang cukup tinggi (24%) dari mereka yang memiliki pendidikan setingkat SMTA. Keadaan ini tidak terlalu mengherankan mengingat besarnya migran masuk yang memiliki tingkat pendidikan setingkat SMTA, datang dari berbagai tempat di luar Batam.

Jika sekarang kita lihat aspek ketenagakerjaan yang ada pada penduduk Riau, seperti terlihat dari Tabel 6, untuk keseluruhan Propinsi Riau maupun untuk kabupaten Kepulauan Riau, terlihat jelas bahwa jumlah penduduk yang bekerja di sektor "tradisional" (sektor A) masih sangat besar. Batam, sebagaimana dapat diduga, telah memperlihatkan struktur ketenagakerjaan yang bersifat industrial, dengan besarnya proporsi penduduk yang terlibat di sektor "modern" (sektor B dan C).

Upaya untuk memperoleh informasi tentang keadaan sumber daya manusia secara lebih mendalam pernah dilakukan oleh Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI pada tahun 1985. Sejumlah 300 kuesioner disebarluaskan kepada responden (98% laki-laki) yang berumur antara 20-60 tahun di be-

Tabel 6

**PERSENTASE PENDUDUK 10 KE ATAS YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU  
MENURUT LAPANGAN USAHA UTAMA TAHUN 1990**

	Prop. Riau	Kab. Kep. Riau	Kodya Batam
<b>Sektor A:</b>			
Pertanian, Kehutanan, Perikanan dll.	58,1	46	16,6
<b>Sektor B:</b>			
Pertambangan, Industri, Listrik, Bangunan, dll.	13,1	18	37,3
<b>Sektor C:</b>			
Perdagangan, Angkutan, Keuangan, Jasa, dll.	27,8	34,3	45,3
Tak Terjawab	1	1,7	0,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Jumlah</b>	<b>1.209.160</b>	<b>161.780</b>	<b>43.132</b>

Sumber: *Penduduk Riau Hasil Sensus Penduduk 1990*, Seri S2.04, hal. 210.

berapa lokasi di Batam. Mengenai tempat lahir diperoleh informasi sebagai berikut: 21,3% dilahirkan di Batam, diikuti oleh mereka yang lahir di Jawa 27,3%, Riau 17%, Sumatera Barat 11% dan Sumatera Utara 7%. Sedangkan sisanya dilahirkan dari berbagai tempat lainnya di Indonesia.

Pendidikan yang dimiliki oleh para responden ternyata cukup bervariasi sebagai berikut: Tidak pernah bersekolah hanya 1%, sedangkan mereka yang menamatkan SD 38%, SLTP 18%, SLTA 25%, sementara yang telah menyelesaikan pendidikan Akademi dan Universitas sebesar 3,5%. Gambaran mengenai status pekerjaan para responden adalah sebagai berikut: bekerja pada usaha swasta 32%, pemerintah 32%, bekerja sendiri tanpa buruh 23%, sebagai pengusaha dengan buruh 6,7%, sisanya sekitar 7% adalah pensiunan atau penganggur.

Salah satu kesimpulan dari studi ini adalah bahwa meskipun pengembangan industri belum dapat menyerap angkatan kerja yang ada, namun menurut para responden dinilai telah dapat memberikan tingkat kesejahteraan hidup yang baik kepada masyarakatnya (Tan, 1985: 37).

Pada pertengahan tahun 1992, tim peneliti Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI kembali melakukan penyebaran kuesioner, di samping melakukan wawancara mendalam dengan informan terpilih di kecamatan Batam Barat, Batam Timur, Bintan Utara dan Bintan Timur (Effendi, 1993). Bila pada penelitian tahun 1985 respondennya diambil secara *random* tanpa memperhatikan latar belakang etnis, kali ini hanya responden yang merupakan penduduk asli Melayu saja yang diwawancarai. Dari 250 responden umur antara 20-40 tahun, diper-

oleh berbagai informasi tentang karakteristik maupun persepsinya terhadap pembangunan yang terjadi di daerahnya. Pada penelitian ini jumlah responden diusahakan seimbang antara laki-laki dan wanita dengan asumsi bahwa melihat pasar kerja yang ada kebutuhan tenaga kerja wanita cukup terbuka.

Dilihat dari aspek pendidikan, diperoleh informasi bahwa pendidikan mereka mayoritas (81%) hanyalah setingkat SD. Profil pekerjaan mereka adalah sebagai berikut: nelayan 17%, buruh industri 23%, ibu rumah tangga 34%, petani kebun 6% (di Kecamatan Bintan Timur). Lebih dari 35% responden mengaku bekerja sebagai nelayan sebelum mendapatkan pekerjaannya yang sekarang. Mereka yang bekerja sebagai buruh industri menyatakan tidak bekerja berdasarkan jam kerja yang tetap. Khusus untuk responden dari Kecamatan Bintan Timur, mereka menempati lokasinya sekarang karena tempat pemukiman mereka semula, di daerah pantai, telah dijadikan proyek pembangunan untuk sarana dan prasarana industri pariwisata. Jika di tempat semula mereka bekerja sebagai nelayan, sekarang sebagian dari mereka terpaksa harus memulai pekerjaan sebagai petani kebun.

Sehubungan dengan terbukanya lapangan pekerjaan, baik di Batam maupun Bintan, para responden mengatakan bahwa menurut penilaian mereka mayoritas yang memperoleh pekerjaan adalah para pendatang dan bukan penduduk setempat. Mereka juga mengetahui bahwa yang memiliki proyek-proyek di daerah tersebut adalah bukan penduduk setempat. Namun demikian, ketika ditanyakan apakah pembangunan yang sedang berlangsung memberikan manfaat bagi penduduk setempat, sebagian mengatakan bermanfaat, tetapi dari sudut ke-

rusakan lingkungan dan ganti rugi tanah dikatakan merugikan penduduk setempat. Ketika kepada mereka yang telah bekerja ditanyakan mengenai bagaimana caranya memperoleh pekerjaan yang dimiliki sekarang, umumnya mengatakan mendapatkannya dengan bantuan teman atau saudara yang tinggal di Batam atau Bintan. Hanya sebagian kecil yang mengatakan memperoleh pekerjaan melalui pemerintah.

### Catatan Penutup: Perlunya Alternatif untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia Setempat

Kalaularah dari berbagai indikator makro-ekonomi, Indonesia telah memperoleh berbagai keuntungan dari Segitiga Pertumbuhan SIJORI, dalam perspektif penduduk setempat yaitu orang Melayu Riau, berbagai indikasi yang ada justru memperlihatkan proses peminggiran kedudukan mereka selaku warga masyarakat yang telah lama menempati wilayah itu. Salah satu aspek yang ikut berperan dalam proses peminggiran ini, sebagaimana telah diungkapkan di atas, terutama karena kebijaksanaan investasi dan prioritas industri yang ada sama sekali tidak mempertimbangkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh mayoritas penduduk Riau Kepulauan.

Rendahnya kualitas sumber daya manusia yang ada jelas tidak memungkinkan penduduk setempat bersaing dengan para pendatang dari luar daerah Riau Kepulauan. Persoalan bagi penduduk setempat, kalau toh mereka memiliki kualitas untuk memasuki pasaran kerja yang ada, adalah proses *recruitment* tenaga kerja yang dilakukan justru berlangsung di berbagai tempat di

luar daerah Riau Kepulauan, terutama di Jawa (Jakarta, Surabaya, Yogyakarta, Semarang dan Bandung) dan Sumatera (Pekanbaru, Medan dan Palembang). Dapat dikatakan bahwa *recruitment* tenaga kerja di luar sektor pemerintahan, umumnya tidak melalui Kanwil Depnaker setempat dan tidak pula langsung ke perusahaan yang bersangkutan. Kecuali buruh bangunan, tenaga kerja yang ada di berbagai perusahaan di Batam dipasok oleh tiga perusahaan pemasok tenaga kerja, yaitu PT. Tunas Karya Indonesia (Jakarta), PT. Kabilia Mandiri Persada (Jakarta) dan PT. Wensindo (Singapura) (Effendi, 1993).

Sesudah Batam, saat ini Bintan mulai digarap untuk dikembangkan menjadi lokasi industri dan pariwisata. Berbeda dengan Batam yang ketika mulai dibangun (awal tahun 1970-an) dihuni hanya oleh sekitar 6.000 jiwa, Bintan pada awal pembangunannya (awal 1990-an) telah dihuni lebih dari 150.000 jiwa penduduk, jika proses *recruitment* tenaga kerja mengambil pola seperti yang sekarang terjadi di Batam, maka bisa

diduga bahwa reaksi yang akan terjadi dari penduduk setempat kemungkinan lebih memiliki implikasi sosial-politik yang besar.

Pengembangan sumber daya manusia setempat sudah semestinya menjadi keharusan dalam strategi pembangunan regional maupun secara khusus dalam paket kebijaksanaan investasi di daerah mana pun di Indonesia. Penyingkiran atau peminggiran penduduk setempat dari berbagai peluang untuk ikut berpartisipasi dan menikmati hasil pertumbuhan ekonomi tidak hanya sangat bertentangan dengan makna pembangunan, tetapi juga tidak sesuai dengan prinsip keadilan sosial yang dianut konstitusi dan tujuan kita bernegara. Dari kaca mata yang lebih sempit, tidak adanya alternatif ini, di samping mempertinggi *economic cost* karena tenaga kerja harus didatangkan dari tempat yang jauh, yang justru krusial adalah membengkaknya keresahan di kalangan penduduk setempat akan memiliki implikasi sosial-politik yang dapat mempertinggi nilai *political risk* sebuah wilayah di mata para investor.

## KEPUSTAKAAN

- Ahmad, Mubariq. 1992. "Economic Cooperation in SIJORI Growth Triangle: An Indonesian Perspective" dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* XL, no. 4, 413-442.
- Effendy, Bisri. 1993. *Tradisi dan Potensi Sosial Ekonomi Masyarakat Riau Kepulauan* (Draft Laporan Penelitian). Jakarta: Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan, LIPI.
- Gunasekaran, S. dan Gerard Sullivan. 1990. *Cross-Border Labour Flows in Southeast Asia: Patterns and Prospects*; Singapore: Southeast Asia Affairs 1990, ISEAS.

Russel, S.S. dan Michael S. Teitelbaum. 1992. *International Migration and International Trade*. Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper no. 160.

Tan, Mely G. 1986. *Aspek Sosial Budaya Pengembangan Pulau Batam*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Pangestu, Mari. 1991. "An Indonesian Perspective", in Lee Tsao Yuan (ed.) *Growth Triangle: The Johor Singapore-Riau Experience*, 75-116. Singapore: ISEAS and IPS.

# Proyek Transmigrasi di Kalimantan Timur: Beberapa Aspek Kerja Sama Indonesia-Jerman

*Hans-Dieter Evers dan Solvay Gerke*

## Pendahuluan

ADA bulan Maret 1991, satu di antara sekian proyek terbesar di Indonesia yang mungkin merupakan proyek pembangunan terbesar yang memperoleh bantuan dari Jerman, telah berhasil ditutup dengan memakan waktu 12 tahun. Di dalam program transmigrasi Indonesia, wilayah Kalimantan Timur bagian tengah yang sedemikian luasnya harus dikembangkan menjadi sebuah daerah penghasil beras terbesar dan menjadi tonggak pertumbuhan pembangunan pertanian Indonesia. Walau pun impian ini belum bisa terwujud, Propinsi Kalimantan Timur telah mengalami perubahan struktur perekonomian dan sosiokultural, terutama dengan adanya gelombang pemukim Jawa sejumlah kurang lebih 22.600 keluarga yang resmi menetap, dan bahkan masih ada sejumlah besar kaum transmigran swakarsa yang datang dari berbagai pelosok Pulau Jawa.<sup>1</sup>

Sejak tahun 1977, berbagai upaya pembangunan di wilayah ini telah memperoleh bantuan teknis dari sebuah Lembaga Kerja Sama Teknis Jerman (GTZ) melalui TAD (Proyek Pembangunan Daerah dan Transmigrasi, yang kemudian disebut Kerja Sama Teknis untuk Proyek Pembangunan Daerah). Sebagian besar aktivitas telah dipusatkan di Kabupaten Kutai, kabupaten terbesar di antara keempat kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur.

”Proyek TAD<sup>2</sup> adalah upaya kerja sama antara Republik Federal Jerman dan Republik Indonesia, dan harus melaksanakan pada perencanaan pembangunan regional terpadu di Propinsi Kalimantan Timur dengan sasaran khusus pada berbagai proyek transmigrasi dan aktivitas penunjang yang lain, terutama di bidang pekerjaan umum dan pertanian” (TAD-Bappeda 1980: 1).

Dalam kerangka ini, aktivitas TAD dibagi dalam tiga tahapan. Selama tahap per-

<sup>1</sup>Untuk gambaran resmi, lihat Bank Dunia (1986: 170-171). Untuk bahasan lihat Uhlig (1984: 83ff.); Fassbender dan Erbe (1990).

<sup>2</sup>TAD adalah salah satu proyek GTZ terbesar, yaitu sebuah organisasi bantuan pembangunan Jerman yang utama.

tama (1977-1979), telah dikembangkan sebuah Rencana Pembangunan Regional di Propinsi Kalimantan Timur guna memadukan berbagai kegiatan transmigrasi Indonesia ke dalam satu desain proyek. Selama periode 1979-1985, ditekankan kegiatan pada bidang pembangunan pedesaan dan transmigrasi di Kutai. Selama tahap ketiga (1985-1989), proyek melanjutkan bantuan untuk aneka kegiatan pedesaan terpadu dan menyelenggarakan Program Pengembangan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu (*the Integrated Farming System Research and Development Programme*) guna mendukung program transmigrasi. Kegiatan pokok TAD dipusatkan di 12 kecamatan di Mahakam Tengah, khususnya di Kutai,<sup>3</sup> yang jumlah keseluruhan penduduknya adalah 506.600 jiwa, dengan rincian 445.300 jiwa adalah penduduk setempat dan 61.300 jiwa lainnya adalah kaum transmigran (Lorot 1989: 3). Dari tahun 1989 sampai 1991 proyek ini dialih tangankan kepada Badan Perencanaan Daerah.

Banyak tulisan mengenai berbagai segi pembangunan berhasil dibuat selama 12 tahun proyek pembangunan TAD berjalan, tetapi sebagian besar tulisan kurang memperhatikan aspek sosiobudaya pembangunan. Sebagian besar laporan hanya memuat hal-hal teknis semata.

Tulisan ini mengenai budaya perencanaan pembangunan. Penulis mengacu pada berbagai gagasan, persepsi dan kesan, baik yang datang dari pihak perencana maupun

<sup>3</sup>Dengan memperluas cakupan kegiatannya pada bulan April 1974, TAD menjadi Badan Kerja Sama Teknis untuk Pembangunan Daerah di Wilayah Kutai, dan melibatkan diri dalam semua aktivitas pembangunan dan perencanaan regional dengan tujuan bertindak sebagai percontohan di Kabupaten Kutai (Lorot 1989: 3).

dari sasaran rencana, khususnya hal-hal yang bertalian dengan timbulnya perubahan dan proses yang melibatkan kedua belah pihak. Selama melaksanakan survei dan studi lapangan tentang impak sosial terhadap transmigrasi, yaitu dari tahun 1985 sampai 1991 (Evers, Clauss dan Gerke, 1988), penulis telah mengumpulkan data dan kesan mengenai dinamika kebudayaan daerah tersebut.<sup>4</sup>

## Budaya Perencanaan Pembangunan Wilayah

Sebenarnya pemukiman transmigrasi pertama di Kalimantan Timur telah berdiri pada tahun 1950-an. Tetapi baru sejak Republik Ketiga, propinsi ini memiliki arti penting sebagai daerah yang menerima transmigrasi, tentunya setelah dikaitkan dengan pembangunan regional dalam arti yang lebih luas. Tujuan resmi program ini adalah untuk mengurangi tekanan penduduk di Pulau Jawa dan Bali yang sudah padat dengan cara mentransmigrasikan sebagian penduduk ke pulau-pulau lain. Bagi mereka yang terlibat,

<sup>4</sup>Penelitian tulisan ini dilaksanakan atas bantuan Pusat Penelitian Sosiologi Pembangunan, Universitas Bielefeld, Jerman; dengan bantuan dana dari Yayasan Volkswagen. Walaupun pejabat TAD dan propinsi telah sangat membantu dalam memberi fasilitas transportasi, menyediakan data dan bersedia untuk diwawancara, tidak berarti bahwa tulisan ini harus merefleksikan sudut pandang para pejabat. Para penulis adalah anggota staf pengajar Universitas Bielefeld dan bukan pegawai proyek TAD/GTZ. Yayasan Volkswagen juga turut mensponsori penelitian sebelumnya di daerah transmigrasi Rimbayu, yang telah dilaksanakan sejak tahun 1985, sebagian besar dilakukan sebagai proyek patungan dengan HWWA -- sebuah Lembaga Penelitian Ekonomi di Hamburg, Jerman. Beberapa artikel dan buku mengenai transmigrasi telah diterbitkan. Misalnya: Kebschull (1986); Clauss, Evers dan Gerke (1988); Fassbender dan Erbe (1990); Gerke (1989) dan Evers dan Gerke (1992).

hal ini berarti perubahan gaya dan kondisi hidup secara menyeluruh.

Rasanya tidak ada gambaran kontras yang melebihi perbedaan antara desa di Jawa Tengah<sup>5</sup> dan pemukiman transmigrasi di Kalimantan Timur. Pedukuhan Jawa -- penulis sudah melaksanakan kerja lapangan secara intensif di wilayah ini (Gerke 1990) -- adalah daerah pemukiman yang berpenduduk padat dengan 119 rumah dan dua buah jalan utama membelah desa. Di jalan masuk pedukuhan terdapat lengkungan bertuliskan nama desa Busuran, lambang negara "Bhinneka Tunggal Ika" dan tulisan semboyan ideologi negara yaitu Pancasila. Terdapat banyak papan nama kantor dan lembaga-lembaga pedukuhan lainnya. Rumah-rumah saling berhimpitan dan dikitari oleh halaman sempit. Padatnya kehidupan pedesaan jelas tampak dan tempat-tempat tertentu mudah dikenal sebagai tempat berkumpulnya penduduk. Delapan buah warung menyediakan kebutuhan sehari-hari. Makanan dan sayur-mayur dapat diperoleh dari para *bakul* yang menggelar dagangan mereka di sepanjang jalan utama desa. Kepala Dukuh dipilih dari antara Pamong Desa setempat dan walaupun kedudukannya harus direstui aparat pemerintah namun dia bukan pegawai pemerintah.

Sebaliknya, daerah transmigrasi Rimbayu (berasal dari kata Rimba Ayu= Hutan Cantik) yang secara administratif terdiri atas enam buah desa, walaupun sulit untuk disebut demikian. Misalnya Blok B Rimbayu SP1 yang luasnya hampir sama dengan Desa Busuran, terdiri atas 189 rumah tetapi dengan menempati daerah seluas enam kali luasnya Desa Busuran. Setiap rumah didirikan de-

ngan ciri yan sama dan terletak tepat di tengah sebidang tanah seluas satu hektar, dengan kata lain -- terlepas dari faktor perbukitan dan lembah -- setiap rumah berjarak 30 meter dari tetangga. Letak rumah disusun sedemikian rupa dalam suatu jaringan mirip papan catur. Pola ini sama sekali tidak cocok dengan konsep orang Jawa mengenai tata ruang yang menekankan titik sentral dan bentuk lingkaran-lingkaran konsentris (Selosoemarjan 1975).

Bila di Desa Busuran kita hanya memerlukan waktu 10 menit berjalan kaki mengelingi pedukuhan, maka untuk mengitari blok transmigrasi di Rimbayu dibutuhkan waktu hampir satu jam. Kantor dan fasilitas lain seperti sekolah, puskesmas dan kantor Kepala Desa terletak di ujung desa, yaitu di sepanjang jalur jalan yang bisa dilalui kendaraan besar hanya pada saat musim kering saja.

Kontak dengan tetangga sangat minim. Tidak ada aula pertemuan dan penduduk hanya berkumpul bila mereka diminta menghadiri pertemuan resmi saja. Bila jalan-jalan dan tempat-tempat umum desa-desa di Jawa hampir tiada henti dipadati manusia sepanjang hari, maka hari-hari di pemukiman transmigrasi bisa dipastikan hampir selalu tampak lengang.

Para transmigran dengan segera akan menyatakan bahwa desa mereka sepi, sedangkan desa di Jawa ramai; dua buah istilah untuk mengekspresikan penilaian positif dan negatif. Sebuah tempat yang menyenangkan, berbudaya dan layak huni disebut ramai, sedangkan tempat yang kosong, berbahaya dan tidak nyaman disebut sepi.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Lihat Gerke (1990) mengenai Busuran, Kabupaten Bantul dan Evers (1991) mengenai desa Jatinom, Kabupaten Klaten.

<sup>6</sup>Definisi "sepi dan ramai" ini diungkapkan kepada penulis oleh orang-orang Jawa yang sering menggambarkan "ramai" dengan mengacu pada pasar dan "sepi" dengan melukiskan sebagai hutan.

Timbul pertanyaan: Mengapa pihak rencana di Jawa tidak menciptakan desa tipikal Jawa bagi kaum migran dari Jawa ini? Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu kita harus melihat pada perencanaan pemukiman transmigran dalam kerangka ideologi pembangunan Indonesia. Pembangunan berarti modernisasi dan orde (tatanan). Pemerintah Indonesia menyebut dirinya pemerintah "orde baru" atau "orde pembangunan".<sup>7</sup> Pemerintah pusat telah mensyaratkan adanya keseragaman prosedur administratif dan institusi, meskipun perbedaan budaya dan sosial di antara dan di dalam tiap-tiap propinsi cukup besar (Evers dan Gerke 1991). Asas pemerataan adalah salah satu prinsip pemerintah.

Corak pemukiman transmigrasi hasil perencanaan pemerintah adalah wujud ekspresi ideologi tersebut. Kepala keluarga transmigran tidak boleh berusia di atas 40 tahun, sudah menikah dan paling banyak memiliki tiga orang anak. Faktor tatanan dan kesamaan terwujud melalui alur jalan dan penataan lokasi. Pemukiman transmigrasi direncanakan secara cermat sebagai model pemukiman Indonesia modern, tidak seperti desa-desa di Jawa yang berbau tradisional, terbelakang dan hanya berciri lokal.

Prinsip rasional berikutnya diterapkan, selama pemilihan para migran berlangsung dan pada saat dilakukan penjatahan rumah dan tanah. Kaum migran dari desa yang sama dan dinilai prospektif akan ditempatkan di pemukiman transmigrasi yang berbeda-beda, dan terkadang terpisah sampai ribuan mil jauhnya bahkan di pulau yang

berlainan. Tanah dicatu atas dasar undian. Pada saat tiba di lokasi transmigrasi, setiap pemukiman mengambil sehelai tiket yang berisikan nomor lokasi daerah tertentu. Pemilihan rasional diganti dengan penerapan fatalisme sebagai alat perencanaan yang tentunya menikmati legitimasi tingkat tinggi di antara kaum pemukim Jawa.<sup>8</sup>

Pemukiman Rimbayu adalah perwujudan nyata ekspresi pemikiran birokratis, bukan lagi wujud ekspresi struktur sosial budaya kaum tani Jawa. Jadi, pemukiman transmigrasi lebih merupakan ekspresi Indonesianisasi, bukan ekspresi isi hati orang Jawa yang berbau kolonial seperti dugaan para kritikus dewasa ini.

## Pengupayaan Materialisasi Berbagai Imajinasi

Ketika sebuah tim ahli dari Jerman pada tahun 1979 membuat usulan rencana proyek Pembangunan Daerah Transmigrasi (TAD) untuk wilayah Kalimantan Timur, pemukiman Rimbayu belum ada. Meskipun banyak laporan dan tulisan telah diterbitkan, tetapi awal pelaksanaan proyek tersebut terasa agak terselimuti misteri dan menjadi pokok pembicaraan masyarakat. Dari hasil wawancara dengan para pakar TAD, diperoleh kisah proyek seperti berikut ini.

Dengan menggunakan helikopter, kelompok pertama menjelajahi daerah Mahakam Tengah. Mereka sangat terpesona oleh sedemikian luasnya dataran hijau, yang da-

<sup>7</sup> Ariel Heryanto (1988: 11) menyimak adanya kenyataan bahwa kata "pembangunan" sudah menjadi kata kunci bagi pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto.

<sup>8</sup> Bila kita bandingkan Rimbayu dengan daerah pemukiman transmigran yang lebih tua di Mahakam Hulu, seperti daerah yang terletak dekat Melak atau Long Iram yang kesemuanya didirikan pada tahun 1960-an, maka akan kita amati bahwa selama kurun waktu ini telah muncul desa-desa "khas" gaya Jawa.

lam bayangan mereka bisa dengan mudah diubah menjadi lahan sawah yang subur. Sesuai teori Christaller, mereka membayangkan adanya sebuah jalan melingkar yang mengelilingi daerah dengan beraneka pusat fasilitas keramaian, pusat pertanian dan desa-desa transmigrasi yang memang seharusnya melengkapi sebuah daerah pertanian makmur, dan mampu mensuplai beras dan produk pertanian lainnya kepada massa orang Jawa yang kelaparan.

Jika saja tim ahli tersebut mengadakan pemantauan beberapa minggu kemudian, pasti mereka akan melihat rawa-rawa dan danau yang sedemikian luas atau dataran-dataran luas dengan semak belukar berwarna kuning yang hanya sedikit saja menutupi sebagian kecil tanah yang tidak subur. Isapan jempol ini yang sementara itu telah dijadikan bahan penulisan sejarah, kemudian diterjemahkan ke dalam tulisan berikut yang dikutip dari laporan akhir tahap pertama proyek PTA 46/ATA 140, dan lebih dikenal sebagai proyek TAD Kalimantan Timur (TAD-Bappeda 1980). Propinsi ini dibagi ke dalam tiga wilayah pembangunan berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan yang ada.

Tiap-tiap sentra pertumbuhan didesain sebagai pusat primer. Kemudian, wilayah-wilayah tersebut akan disusun menurut wilayah dan subwilayah yang menjadi sentral dari berbagai pusat sekunder dan tersier, yang kesemuanya berfungsi sebagai sentra pelayanan barang dan jasa secara merata ke seluruh daerah pedalaman, dan bertindak sebagai pasar pusat ... Beberapa tempat harus dibantu dengan infrastruktur tambahan dengan tujuan memungkinkan terpenuhinya fungsi termaksud (1980: 76).

Hubungan intra-regional lain yang dirasa perlu akan dibentuk melalui program pembangunan wilayah ... yang tidak hanya menampung orang baru, tetapi juga mengembangkan sumber daya pertanian untuk menghasilkan barang guna memenuhi kebutuhan pasar di sentra-sentra sekunder dan primer (1980: 80).

Selama tahap pertengahan survei TAD tahun 1978, ... telah ditetapkan peringkat daerah hasil survei berdasarkan indikator yang mengukur keadaan pembangunannya dewasa ini dan nilai potensialnya untuk pembangunan berikutnya. ... Berdasarkan peringkat ini, maka panitia pelaksana dan pengarah proyek TAD telah mengawali pelaksanaan program pembangunan wilayah pedesaan secara terpadu pada bulan Maret 1978, sebagai awal persiapan ke arah proses transmigrasi. Implementasi proyek ini menggunakan Mahakam Tengah sebagai daerah proyek (1980: 84).

Pada mulanya, ada maksud untuk secara serempak mengembangkan sumber daya perkebunan di sebelah utara, sumber daya peternakan hewan di sebelah barat (Melak), dan sumber daya perikanan dan tanah paya di pusat dan di bagian timur. Beberapa wilayah memang dapat dicapai melalui alur sungai, dan daratan di antara sungai telah direncanakan untuk dibuka melalui tiga segmen jalan raya yang membentuk jalan lingkar di sekeliling bagian dalam wilayah rawa sebagai penghubung antarpemukiman (1980: 98).

Dataran terbuka yang tampaknya kosong tersebut pasti telah mempengaruhi imajinasi para ahli terdahulu. Tantangan terhadap "kehampaan besar" dengan akses menuju sumber daya keuangan yang sangat besar, rupanya telah mengaburkan berbagai informasi yang telah dimiliki para pakar mengenai sejarah betapa kaya dan tingginya perkembangan budaya Kalimantan Timur. Wilayah Mahakam telah dikenal sebagai pusat Kerajaan Hindu sejak abad keempat, dan juga sebagai tempat pertama kalinya ditemukan inskripsi batu<sup>9</sup> yang mengandung berbagai informasi awal sejarah yang sangat berharga, khususnya untuk penemuan di dekat muara Kaman yang terletak di ujung sungai, beberapa mil dari pemukiman Rimbayu.

---

<sup>9</sup>Terdiri atas pilar-pilar pengorbanan yang tersusun dari empat buah batu, didirikan kurang lebih tahun 400 Masehi (lihat Wortmann 1989).

Kesultanan Tenggarong baru berhasil ditaklukkan Belanda pada awal abad ini. Kesultanan ini juga merupakan daerah penting yang mampu mengatur ekspor berbagai hasil hutan untuk diperdagangkan ke Cina dan hal ini telah berlangsung selama berabad-abad (Peluso 1983). Penduduk Kutai penghuni sepanjang alur Mahakam dan anak-anak sungainya adalah bagian dari dunia Melayu dengan hubungan politik dan dagang ke Brunei, Johor dan Malaka. Melalui perantara bangsa Arab, orang Kutai telah berhubungan dengan Dunia Islam di Timur Tengah.

Mungkin daerah pedalaman memiliki populasi yang jauh lebih padat daripada hasil rujukan resmi. Berbagai kelompok suku pribumi Dayak yang telah mencapai tingkat perkembangan budaya yang tinggi menerapkan sistem perekonomian yang rumit, termasuk dalamnya proses adaptasi lingkungan untuk tujuan sistem perpindahan pertanian, penerapan ilmu kehutanan yang teratur<sup>10</sup> -- khususnya untuk produksi rotan, damar dan sarang burung sebagai komoditi ekspor -- dan beraneka corak pengetahuan perikanan. Tugas tenaga ahli dari Jerman adalah mengembangkan daerah yang pada prinsipnya telah dilukiskan oleh penduduk pribumi sebagai sangat rumit dan beraneka ragam dengan sistem perekonomian yang memiliki orientasi ekspor.

Sebelum impian perencana terwujud dan imajinasi para pakar diterapkan, terlebih dahulu daerah ini harus didefinisikan sebagai "daerah terbelakang". Karena hanya daerah terbelakanglah yang bisa dijadikan subyek

proyek pembangunan.<sup>11</sup> Singkat kata, "pembangunan wilayah belum berkembang" melalui proyek pencarian fakta dan studi kelayakan merupakan tugas pertama tim ahli dari Jerman. Karena mereka tidak menyadari betapa rumitnya budaya dan perekonomian daerah itu, maka tidak sulit untuk mengategorikannya sebagai "terbelakang". Berdasarkan definisinya, hampir semua wilayah luas yang kosong dianggap "terbelakang" dan harus segera dihuni dan dipenuhi berbagai aktivitas dan proyek.

## Budaya Perencanaan Para Ahli

Bertolak belakang dengan desain proyek besar, ternyata penerapannya tidak menonjol. Sebagian besar aktivitas didasarkan pada basis program jangka pendek, yaitu untuk sekitar dua sampai tiga tahun. Tenaga konsultan jangka pendek dan staf jangka lama kadang-kadang berjumlah lebih dari 30 orang, tetapi tak ada seorang pun dari tenaga ahli tersebut yang menetap mulai sejak awal hingga berakhirnya proyek.

Para pakar TAD mengakui bahwa beberapa proyek yang telah dicanangkan akan memiliki impak jangka panjang, ternyata gagal sesaat setelah bantuan TAD dihentikan. Unsur kesinambungan gagal dipertahankan. Sebagai contoh: proyek pembenihan biji kelapa sawit yang disponsori oleh TAD dibiarkan terbengkalai selama tahap pasca proyek, terutama setelah Departemen Pertanian tidak mampu membiayai pembayaran upah buruh.

<sup>11</sup> Alat perencanaan ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*, atau perencanaan proyek yang berorientasi pada tujuan) yang merupakan instrumen perencanaan proyek GTZ, mempersyaratkan adanya batasan permasalahan, tujuan dan sasaran sebelum tolok ukur yang sesuai didesain.

<sup>10</sup> Penghentian pembibitan pohon-pohon yang tidak berguna mengarah pada pemusatan perhatian terhadap pohon jeruk dan karet.

Proyek lain yang memperkenalkan miju-miju air sebagai bahan makanan ikan, hanya berhasil meraih satu orang akseptor yang mau menerapkan metoda baru tersebut; dan akhirnya orang ini berhenti mengembangkan miju-miju sesaat setelah para ahli meninggalkan daerah proyek. Kegagalan demi kegagalan proyek ini mungkin ada hikmahnya; karena jika saja proyek tersebut berhasil, maka akan menghancurkan pasaran ubi kayu. Ubi kayu sebagai makanan pokok ikan merupakan hasil bumi utama untuk perdagangan bagi kaum tani miskin di daerah dengan lahan yang sangat tidak subur.<sup>12</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pemerintah Indonesia telah memukimkan para transmigran di Rimbayu dan mereka menerima sebidang tanah dan insentif standar lainnya. Berdasarkan hasil perencanaan pemerintah, para pemukim sendiri tidak banyak turut berperan, kecuali dalam hal menyetujui menjadi transmigran. Pejabat pemerintah mengimplementasikan kepu-

tusan birokrasi pusat dalam wujud pendekatan "dari atas ke bawah" yang lebih menekankan pada segi hasil dan prosedur yang telah ditetapkan. Para ahli memang cenderung memiliki gagasan yang agak berbeda mengenai kapabilitas dan kehidupan bertransmigrasi, tetapi mereka menganggap diri mereka sebagai anggota kelompok sasaran yang harus loyal pada tolok ukur pembangunan. TAD telah memilih petani percontohan guna "mengimplementasikan proyek pengembangan metode berbagai sistem pertanian" (Lorot 1989: III) melalui salah satu proyek yang disebut "Program Pengembangan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu" TAD.

Bertolak belakang dengan perspektif perencanaan jangka panjang TAD, penulis melihat bahwa kapasitas perencanaan para transmigran diwarnai dengan perencanaan jangka panjang yang dapat merentang sampai beberapa generasi.

Sebagian besar migrasi bersifat swakarsa dan didahului oleh proses pemikiran yang mendalam selama bertahun-tahun (Keschull 1986: 20 ff.). Dalam mempersiapkan keputusan ini, migran yang cukup prospektif tidak saja akan mengumpulkan informasi, tetapi mereka juga berusaha mengunjungi daerah transmigrasi agar di kemudian hari dapat memilih sebuah daerah tertentu yang sesuai dengan keinginannya, terutama pada saat mereka mendaftarkan diri di Departemen Transmigrasi.

Melalui wawancara dengan para transmigran di daerah Rimbayu, aspek-aspek inilah yang paling sering dikedepankan, yang tentunya penuh dengan harapan agar dapat terwujud dalam proses perencanaan di kemudian hari. Sedangkan aspek yang lain adalah mengenai prospek mereka yang harus mem-

<sup>12</sup>Sebuah konsekuensi proyek yang tak terduga yang tampaknya memiliki impak kebudayaan jangka panjang, adalah hal kesukuan yang menyangkut diri pimpinan proyek yang pertama, dia berasal dari Bavaria. Entah karena alasan rindu kampung halaman atau karena kebanggaan romantisnya terhadap bangsa Bavaria, dia memberi instruksi agar semua harta milik TAD harus dicat dengan warna Bavaria, yaitu biru putih. Mengingat bahwa peralatan proyek TAD selama tahun-tahun awal dapat dengan mudah dikenal, maka paduan warna tersebut telah diterima secara luas oleh masyarakat Kutai, sehingga kapal, perahu dan rumah mereka juga dicat dengan warna yang sama: biru putih. Kita tidak akan terkejut bila seorang ahli antropologi yang datang di kemudian hari menemukan bahwa lambang kebudayaan Kutai dipusatkan pada kedua warna tersebut. Impak yang juga berdampak lama dapat dilihat dari lambang TAD yang memang dimaksudkan untuk menggambarkan rumah orang Kutai. Gedung gedung TAD juga dihiasi dengan atap miring yang nonjol ke depan yang dewasa ini menjadi model dalam pembuatan rumah bergaya tradisional.

bagi sebidang lahan sempit untuk anak-anak mereka, atau keadaan sulitnya memiliki tanah, atau tujuan mereka untuk membiayai pendidikan anak-anak. Disinggung pula masalah penanaman modal, seberapa pun kecilnya, dengan prospek yang lebih besar untuk kembali ke Kalimantan dengan menjalankan usaha dagang.

Hal ini tentu saja tidak berlaku bagi seluruh transmigran, walau demikian sejumlah besar di antara mereka masih masuk dalam kategori perencanaan masa depan ini.<sup>13</sup> Hasil survei tahun 1987 memperlihatkan bahwa separuh dari responden kami memiliki sanak saudara yang hidup di suatu tempat di Kalimantan (Clauss, Evers dan Gerke 1988: 9). Mungkin para ahli tidak mengetahui atau tidak menyadari bahwa fakta penting ini bersifat cukup relevan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, cakupan perencanaan TAD adalah jauh lebih pendek bila dibandingkan dengan perencanaan jangka panjang dan gambaran masa depan kaum transmigran; sebab itu perencanaan mereka tidak akan pernah cocok. Terlebih lagi, sebagian besar tenaga ahli berada di daerah tersebut hanya untuk jangka waktu yang singkat.

Gambaran mengenai proyek pembangunan yang tidak lazim ini telah diutarakan oleh Hobart (1986) sebagai wujud kontradiksi antara "pengetahuan lokal" dan "sistem ketidakpahaman". Jadi, dua buah "budaya perencanaan" yang sama sekali berlainan harus saling berkonfrontasi. Dan unsur kebohdahan pihak perencana pembangunan dalam menyadari bahwa kelompok sasaran yang sesungguhnya adalah pihak perencana itu sendiri, menjalankan berbagai strategi dan sasaran perencanaan yang berbeda-

beda. Pada akhirnya, semua ini akan mengarah pada efek perencanaan yang tidak sesuai, khususnya bila dilaksanakan tanpa mempertimbangkan faktor tujuan para transmigran itu sendiri.<sup>14</sup>

Kesenjangan antara para pakar dan kelompok sasaran bukan disebabkan faktor ketidakcakapan individu atau keengganannya untuk membantu, tetapi lebih banyak disebabkan oleh adanya unsur perbedaan sistem. Para pakar memiliki estimasi yang terlalu berlebihan dalam hal kapabilitas mereka untuk mengubah sistem sosial dan perekonomian setempat. Sedangkan bagi transmigran maupun penduduk setempat, TAD dianggap kurang menguasai keadaan lingkungan, bila dibandingkan dengan lembaga-lembaga perencanaan setempat, belum lagi bila disinggung masalah was-wasan perencanaan mereka sendiri. Kerja sama antara para pakar TAD dan BAPPE-DA berjalan cukup baik, namun tenagatenaga ahli ini tidak pernah sepenuhnya berintegrasi ke dalam struktur sosial masyarakat Kalimantan Timur.

Dalam wawancara penulis dengan transmigran dan pribumi di Kutai, hampir tidak pernah ada ungkapan spontan mengenai hadirnya para ahli TAD; walaupun armada kapal, mobil, pesawat dan aneka instalasi TAD cukup dikenal secara luas. Khusus bertalian dengan masalah tujuan dan aktivitas berbagai program TAD umumnya tidak mendapat tanggapan, kecuali dari pejabat dan kelompok tani terpilih yang memang dijadikan sasaran program "Pengembangan

<sup>13</sup>Untuk hal kapasitas perencanaan wanita Jawa, lihat juga Gerke (1990).

<sup>14</sup>Kita semua menyadari bahwa alat perencanaan GTZ yaitu ZOPP mempersyaratkan adanya pertimbangan mendalam mengenai kelompok sasaran, tetapi sulit memperoleh bukti bahwa jurus ini telah dilaksanakan sejak awal.

dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu” TAD.

Pada laporan akhir program tersebut, dokumentasi mengenai ”pembangunan wilayah belum berkembang” -- sebuah definisi mengenai situasi keterbelakangan dan berlebihnya estimasi atas kapasitas proyek -- telah terlaksana dengan baik (Lorot 1989: 10ff.). Ketika transmigran tiba di lokasi Rimbayu I, II dan III, mereka menerima paket jatah beras, minyak, peralatan pertanian, dan sebagainya. Mereka dengan segera mulai menjual barang-barang tersebut untuk memperoleh kebutuhan lain atau memanfaatkannya untuk mengawali pekerjaan pertanian (Evers, Clauss dan Gerke 1988: 21).

Kiranya tidak perlu disinggung bahwa tahun-tahun awal mereka bermukim sebagai transmigran adalah saat-saat yang sungguh berat. Mereka harus menyesuaikan diri terhadap lingkungan, harus membuka lahan, harus membiasakan diri dengan tetangga baru dan membangun jaringan bantuan sosial. Keadaan ini semakin diperburuk dengan adanya musim kering hebat dari tahun 1984 sampai tahun 1985. Pada laporan akhir, situasi ini dilukiskan sebagai suatu krisis yang kemudian dapat diatasi dengan adanya campur tangan TAD:

Demikianlah para transmigran tidak memiliki lahan, tradisi dan pengetahuan mengenai situasi lingkungan, yang tentunya sangat dibutuhkan untuk proses pembangunan. Latar belakang seperti ini mengakibatkan para transmigran menjadi sangat terbuka terhadap masuknya berbagai teknologi baru; mereka harus mampu bertahan. Pengenalan dan percobaan sistem pertanian baru sangatlah dimungkinkan karena sudah menjadi kebutuhan yang dipersyaratkan. Para petani menyambut Program Pembangunan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu dan bersedia bekerjasama secara erat dengan staf TAD (Lorot 1989: 10).

Kenyataannya, hanya 14 hari dari keseluruhan 2.500 kepala keluarga di Rimbayu terpilih sebagai petani percontohan, dan hanya mereka inilah yang melaksanakan percobaan sistem pertanian terpadu. Secara umum, transmigran dianggap sebagai petani penghasil bahan pangan dan juga sebagai produk standar kebijakan program transmigrasi. Seperti kutipan laporan TAD tersebut, para transmigran ”belum dipersiapkan untuk menghadapi lingkungan baru, ... Mereka menanam padi dan sejumlah kecil jagung dan ubi kayu. Itulah satu-satunya sistem pertanian yang mereka ketahui” (Lorot 1989: 17).

Para ahli berpendapat bahwa kaum transmigran adalah petani penghasil bahan pangan, yang paling sedikit memerlukan waktu lima tahun sebelum mereka berhasil memproduksi surplus bahan pangan untuk dapat dipasarkan (Evers 1988: 2; Kebschull 1986). Pandangan ini sama sekali tidak cocok dengan gambaran atau cita-cita dan kegiatan transmigran yang sebenarnya. Sistem perdagangan aktif adalah sebuah sistem yang dapat dengan segera terlaksana (lihat Evers dan Schrader 1994; Evers, Clauss dan Gerke 1988: 21ff.). Lebih dari sepertiga keluarga percontohan telah menjual paling sedikit enam jenis hasil bumi. Singkat kata, sistem pertanian tradisional segera mereka laksanakan atas usaha mereka sendiri jauh sebelum TAD memulai programnya. Faktor penentu dalam hal ini adalah kekeliruan dugaan dan gambaran tentang kaum transmigran sebagai petani bahan pangan, yang mengakibatkan tenaga ahli TAD telah menyepelekan pengetahuan, keahlian dan fleksibilitas dan kapabilitas mereka untuk mampu bertahan di atas kaki sendiri.

Ingin penulis tekankan sekali lagi, bahwa kita tidak berniat mempertanyakan atau

mempersoalkan hal kebijakan memperkenalkan berbagai sistem pertanian baru kepada para pemukim yang belum terbiasa dengan lingkungan fisik di sekitar mereka. Penulis ingin memperlihatkan adanya sebuah gambaran yang mendasari pembangunan. Pertama, sebuah wilayah telah ditunjuk dan didefinisikan sebegitu rupa sehingga menimbulkan kesan "sangat terbelakang". Dan setelah semua bentuk kemajuan atau perbaikan berikutnya mempengaruhi perubahan kondisi kehidupan kelompok sasaran berhasil dicapai, maka segera dinyatakan sebagai keberhasilan suatu proyek. Kedua, bila dilihat dari sudut pandang kaum transmigran, justru proses ini tampak berbeda. Seperti juga halnya orang-orang Jawa lainnya yang miskin, kaum transmigran ini sudah terbiasa dengan kombinasi berbagai sumber penghasilan sebagai salah satu strategi untuk mampu tetap bertahan (Evers 1987).

Dengan cepat mereka akan belajar dari sistem pertanian yang dilakukan oleh tetangga pribumi Kutai di sekitar mereka; mereka menjalani pekerjaan *off-farm* bukan karena dorongan perasaan putus asa, tetapi sebagai bagian dari strategi untuk memperoleh penghasilan. Sebuah survei terhadap sampel dari semua daerah telah memperlihatkan bahwa sekitar 50% -- menurut hasil survei penulis di Rimbau hanya sekitar 30% -- dari keseluruhan penghasilan yang mampu mereka peroleh berasal dari pekerjaan *off-farm* (Bank Dunia 1986: XV).

Bertalian dengan swadaya kaum tani dan berbagai program pemerintah, impak dari kesepuluh orang petani percontohan adalah sangat minim, paling tidak belum pernah dilaksanakan evaluasi secara resmi. Penulis cenderung semakin yakin bahwa eksistensi kapasitas kaum transmigran untuk meno-

long diri sendiri adalah faktor yang jauh lebih penting peranannya guna meningkatkan taraf/kondisi hidup dalam jangka panjang, bila dibandingkan dengan program pengembangan dan penelitian sistem pertanian terpadu yang sebenarnya bertolak belakang dengan hasil laporan TAD. Evaluasi mengenai persebaran efek dari pertanian percontohan belum pernah diadakan.<sup>15</sup>

Para petani kunci merupakan titik sentral dari program TAD, namun bukan sebagai titik sentral bagi pembangunan wilayah. Hal ini terbukti pada beberapa kunjungan resmi yang dilakukan para pengawas, para peneliti dan pejabat pemerintah. Pada umumnya, hasil-hasil efek pembangunan TAD diperlihatkan dengan mengadakan kunjungan ke lahan pertanian percontohan yang memang telah ditunjuk, dibina dan dijadikan pusat perhatian. Pemusatan kontak terhadap pihak tertentu tampaknya merupakan ciri khas hubungan antar dua budaya. Seperti halnya hasil pengamatan di berbagai proyek pembangunan di Malaysia (Berke et.al. 1978), atau dalam kasus pengembangan wisata, diperlihatkan adanya kontak-kontak sosial yang cenderung dikonsentrasi pada tokoh-tokoh kunci dan bertindak sebagai perantara kebudayaan. Hubungan dengan "kelompok sasaran" seringkali dipersempit menjadi kontak dengan "perwakilan elite" tertentu yang ada dalam kelompok sasaran tersebut. Jadi nyata sekali, bahwa citra atau gambaran klise masyarakat memang telah direka sebegitu rupa oleh para ahli setempat.

Mengingat bahwa para petani kunci ini bertindak sebagai yang dianggap kontak te-

<sup>15</sup> Walaupun demikian, sistem pertanian terpadu ini tetap akan diperluas ketiga propinsi yang lain di Kalimantan.

ladan terhadap kelompok sasaran, maka berbagai mitra kerja dan tenaga ahli lokal dari Indonesia hanya dianggap sebagai penengah antara para pakar dari Jerman dan para pejabat dan aparat pemerintah Indonesia. Namun sebaliknya, berbagai organisasi sosial dan kelompok yang terlibat dalam proyek TAD memperlihatkan semua karakteristik masyarakat pluralis dari bermacam-macam kelompok etnis. Karakteristik tim ahli Jerman yang mirip kasta, semakin merintangi lancarnya hubungan sosial di luar hubungan dinas yang dibutuhkan. Setiap kelompok terkungkung dalam dunia subyektivitasnya masing-masing, terkungkung dalam sejenis realitas cita-cita yang hanya dapat dimasuki oleh kelompok mereka sendiri.

## KESIMPULAN

Bila kita pertimbangkan berbagai aspek permasalahan proyek dan daerahnya, maka akan timbul pertanyaan mengenai apa sebenarnya wujud utama karakteristik sosial dan kebudayaan perencanaan pada tingkat yang lebih umum. Jawabannya tentu tidak mudah.

Perencanaan regional secara terpadu khususnya dan aspek perencanaan pembangunan pada umumnya adalah hasil prosedur dan ekspresi pola pikir birokratis. Untuk konteks Indonesia, pembangunan -- seperti telah penulis kemukakan sebelumnya -- akan memiliki arti modernisasi dan tatanan. Perwujudan fisik pemukiman transmigrasi ada-

lah ekspresi ideologi pembangunan sejenis. Jadi, sebenarnya telah kita interpretasikan perencanaan ruang pemukiman transmigrasi sebagai lambang modernitas. Sebaliknya, desa-desa orang Jawa sebagai tempat asal datangnya transmigran dapat kita lihat sebagai melambangkan nilai keselarasan, nilai kekerabatan yang sangat kental dan nilai kepadatan sosial orang Jawa.

Para pakar pembangunan memang dihadapkan pada keadaan sulit, terutama pada tahap awal perencanaan dan pelaksanaan proyek. Mereka (seperti harapan kita bersama) tentu memiliki spesialisasi keahlian yang profesional dan ekstensif, tetapi minim akan aneka pengetahuan mengenai kondisi setempat. Kurangnya informasi yang bertalian dengan kondisi lingkungan akan menghasilkan gambaran tentang sebuah "kehampaan besar". Kurangnya data sering dianggap sebagai ketiadaan berbagai institusi setempat, ketiadaan sejarah dan bahkan ketiadaan penghuni. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa wilayah tersebut berkesan terbelakang. Dan pada gilirannya hal ini akan bermuara pada penciptaan suatu keadaan yang sangat membutuhkan pembangunan dan campur tangan dari luar. Berpangkal dari perspektif inilah para ahli membangun berbagai kesan keterbelakangan dan benar-benar mengabsahkan eksistensi mereka.

Keberhasilan proyek pembangunan acap kali dipandang sebagai hasil aktivitas proyek, sedangkan faktanya adalah bahwa hal ini adalah semata-mata merupakan hasil perencanaan dan aktivitas jangka panjang dari penduduk populasi sasaran itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Berke, F. et.al. 1978. *Partner, Pläne und Projekte -- Die personelle Hilfe der Bundesrepublik Deutschland in West Malaysia*. Saarbrücken: Breitenbach.
- Clauss, W., Evers, H.D. and Gerke, S. 1988. "The Formation of a Peasant Society: Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Indonesia* 46 (Cornell SEA Program).
- Evers, H.D. 1987. "Schattenwirtschaft, Subsistenzproduktion und informeller Sektor". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 28. Special Issue: "Soziologie wirtschaftlichen Handelns".
- 1988. "The Emergence of Trade in a Peasant Society: Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Working Paper* no. 109, University of Bielefeld.
- 1991. "Trade as Off-Farm Employment in Central Java". *Sojourn* 6(1): 1-21.
- Evers, H.D., Clauss, W. and Gerke, S. 1988. "Population Dynamics, Ethnic Relations and Trade Among Javanese Transmigrants in East Kalimantan". Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.
- Evers; H.D. and Gerke, S. 1991. "A Dayak Lady Goes to Town". *SDRC Working Paper* no. 154, Bielefeld.
- Evers, H.D. and Gerke, S. 1992. "The Culture of Planning: Transmigration Area Development in East Kalimantan, Indonesia". *International Sociology* 7(2): 141-151.
- Evers, H.D. and Schrader, H. 1994. *The Moral Economy of Trade*. London: Routledge.
- Fassbender, K. and Erbe, S. 1990. *Towards a New Home: Indonesia's Managed Mass Migration*. Hamburg: Verlag Weltarchiv.
- Gerke, S. 1989. "Interethnic Marriages and Ethnic Identity: Social Integration of Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Working Paper* no. 7, Wirkungen der Transmigration, Bielefeld/Hamburg.
- Gerke, S. 1992. *Social Change and Life Planning of Rural Javanese Women*. Saarbrücken/Fort Lauderdale: Breitenbach Verlag.
- Heryanto, A. 1988. "The Development of 'Development'". *Indonesia* 46: 1-24.
- Hobart, M. 1986. "Some Thoughts about Local Knowledge and the Growth of Ignorance". Paper presented at the EIDOS Workshop on "Local Knowledge and Systems of Ignorance", 8-10 December, London.
- Hobart, M. and Taylor, R.H. 1986. *Context, Meaning and Power in Southeast Asia*. Ithaca, N.Y.: Southeast Asia Program, Cornell University.
- Kebschull, D. 1986. *Transmigration in Indonesia*. Hamburg: Verlag Weltarchiv/HWWA Institute of Economic Research.
- Lorot, B. 1989. *Integrated Farming System Research and Development*. Final Report. Samarinda: TAD.
- Peluso, N.L. 1983. "Markets and Merchants: The Forest Products Trade of East Kalimantan in Historical Perspective". M.Sc. thesis, Cornell University.
- Selosoemarjan. 1975. *Social Change in Yogyakarta*. Ithaca: Cornell University Press.
- TAD-BAPPEDA. 1980. "Regional Planning for East Kalimantan". TAD-Report no. 17. Samarinda.
- Uhlig, H. ed. 1984. "Spontaneous and Planned Settlements in Southeast Asia". *Giessener Geographische Schriften* 58. Hamburg.
- World Bank. 1986. *Indonesia Transmigration Sector Review*. Report no. 6508-IND.
- Wortmann, J.R. 1989. "Milestones in the History of Kutai, Kalimantan Timur, Borneo". *Borneo Research Bulletin* 1(2): 5-6.

## Timbangan Buku

### Kecenderungan Pemikiran Ekonomi ke Arah Pragmatisme

*Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, Didik J. Rachbini (ed.), Jakarta: LP3ES, 1994, lx + 245 hal.

**P**ERTANYAAN pokok yang hendak diangkat dari buku ini adalah, bagaimana perkembangan pemikiran ilmu ekonomi di kalangan ekonom-ekonom di Indonesia? Apakah sejauh ini ada perbedaan teoritis tentang ilmu ekonomi yang bermuara pada penciptaan teori baru? Jawaban terhadap dua pertanyaan ini barangkali sulit ditemukan, tetapi hipotesis sementara dari kajian ini cenderung bernada negatif. Ini berarti, tradisi pemikiran di kalangan ilmuwan kita masih sangat terbatas (kalau tidak boleh dikatakan kurang) sehingga naskah-naskah pidato pengukuhan penerimaan jabatan guru besar universitas yang diasumsikan menjadi representasi paling layak bagi perkembangan pemikiran ekonomi masih jauh dari kriteria ilmiah teoritis. Tidak sedikit dari naskah-naskah tersebut sangat dangkal, tidak mendiskusikan apa-apa, merujuk

secara kasar pada *text book*, dan barangkali hanya sekedar dipersiapkan untuk sebuah upacara formal.

Walaupun demikian, juga tidak sedikit naskah yang berpikir dalam dan sangat intensif membahas fenomena ekonomi yang kontekstual pada zamannya. Dari naskah pidato yang berpikir dalam itu, 10 pidato yang dihimpun dalam buku ini termasuk di dalamnya. Yaitu, pidato dari: Sukadji Ranuwhardjo, Roekmono Mar-kam, Mubyarto, Ace Partadiredja (Universitas Gadjah Mada), Muhammad Hatta (Universitas Padjadjaran), Sarbini Sumawinata, Emil Salim, Sri-Edi Swasono, M. Arsjad Anwar (Universitas Indonesia), dan Nurimansjah Hasibuan (Universitas Sriwijaya). Perkembangan pemikiran ilmu ekonomi pertengahan tahun 1960-an misalnya ditandai oleh kuatnya nuansa pemikiran ilmu ekonomi politik. Semua bidang yang terkait dengan persoalan ekonomi, khususnya politik (termasuk etik) merupakan bagian integral ilmu ekonomi politik. Tujuan normatifnya sangat ditentukan oleh ideologi, poli-

titik negara, dan paham kemasyarakatan. Pada posisi inilah, menurut keyakinan Hatta, ilmu hadir secara fungsional sebagai basis bagi perumusan kebijaksanaan pembangunan. Jika tujuan normatif sudah ditentukan, ilmu ekonomi bisa dihadirkan untuk mengarahkan tujuan secara obyektif sehingga fenomena ekonomi dapat secara deskriptif dan kasualitas dikedepankan. Masalah-masalah ekonomi juga merupakan masalah-masalah kemasyarakatan yang bersifat non-ekonomi. Karena itu, secara ilmiah dari ilmu ekonomi harus mempunyai dasar sosial yang kuat, yang tidak hanya bersendi pada pengetahuan yang positif, melainkan juga pada keyakinan dan kepercayaan yang normatif.

Corak idealis seperti ini menjadi ciri pemikiran pada dekade tahun 1960-an sebelum akhirnya masuk pada pemikiran yang sangat pragmatis pada dua dekade berikutnya pada tahun 1970-an dan 1980-an. Ada gerak pemikiran bagaikan pendulum yang bergeser dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem lainnya. Realitas dan sistem ekonomi yang memaklumi pandangan ide yang hidup dalam masyarakat, khususnya kalangan ilmuwan, memimpin politik, dan birokrat-teknokrat, bukan hanya dari formalitas dan legalitas yang ada. Pergeseran ini sangat terasa dari corak idealis seperti pemikiran Hatta menuju corak yang pragmatis seperti pemikiran Mooy.

Menurut Didik J. Rachbini, pandangan idealis selalu dipengaruhi tuntutan normatif, etik, dan pandangan hidup. Logika rasional dan norma harus dipisahkan karena wilayah analisisnya berbeda. Norma-norma etik yang mempengaruhi ilmu ekonomi berada di luar logika rasional yang biasanya disebut metaekonomi. Karena itu, ilmu senantiasa terikat pada waktu, ruang, keadaan, dan pandangan hidup sehingga sulit memisahkan

keduanya, ilmu pada satu pihak dan pandangan hidup di pihak lain. Pemikiran Hatta condong kepada integrasi keduanya di mana ilmu ekonomi empiris hanya memberi informasi tentang manusia dan watak ekonominya. Kegiatan ekonomi tidak berdiri sendiri sehingga dengan demikian harus selalu mempertimbangkan kaitannya dengan aspek-aspek lain di luar dirinya, khususnya politik. Kebenaran logika teori-teori ekonomi klasik cukup memberi legitimasi untuk diterapkan begitu saja di negara-negara berkembang tanpa pertimbangan sosial, budaya dan politik. Sejarah kelahirannya dibidani oleh situasi alam budaya barat, khususnya Inggris, yang pasti berbeda dengan situasi sosial budaya dan sejarah negara-negara berkembang. Hatta pun sampai pada satu konklusi teori ekonomi klasik dalam rangkaian logikanya benar, tetapi tidak dapat dibawa begitu saja ke dalam dunia empiris yang menghadapkan berbagai fakta yang tidak ditinjau di dalam alam abstraksi tadi. Di sini Hatta melihat, nasionalisme ekonomi Indonesia harus bertumpu pada kekuatan sendiri karena modal asing dianggap sebagai bagian dari imperialisme baru. Sementara itu, kekuatan ekonomi nonpribumi yang tumbuh cepat dianggap sebagai sebuah kesenjangan yang mesti diatasi melalui koperasi. Kelas menengah dari kaum pribumi penting untuk ditumbuhkan dengan membangun badan-badan usaha di luar koperasi.

Tetapi konsep koperasi yang dikemukakan Hatta masih sangat idealis dan cenderung kurang relevan karena tujuannya lebih diutamakan bukan mencari untung, melainkan mencapai keperluan hidup bersama. Tugas yang utama bagi koperasi ialah mendidik dalam jiwa anggotanya rasa solidaritas dan sikap individualitas yaitu kesadaran akan harga diri sendiri, oleh karena koperasi

telah ditetapkan sebagai sokoguru ekonomi Indonesia yang fungsinya merintis jalan ke arah sosialisme secara fundamental. Paham koperasi di Indonesia menciptakan masyarakat yang kolektif, berakar pada adat-istiadat hidup Indonesia yang asli, gotong royong dan musyawarah, tetapi ditumbuhkan pada peringkat yang lebih tinggi sesuai dengan kehendak zaman.

Sarbini Sumawinata melihat beberapa perumusan konkret tentang masyarakat sosialis Indonesia telah ada, yaitu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Baik unsur makmur maupun adil merupakan ketentuan-ketentuan yang konkret, sekalipun dalam unsur adil melekat nilai-nilai subyektif yang tidak selalu dapat dinyatakan secara tegas, bahkan baik adil maupun makmur dapat dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk angka-angka, misalnya angka pembagian pendapatan (*distribution of income*) dan angka pendapatan per kapita. Perumusan lain yang tidak kurang penting konkretnya adalah bahwa masyarakat sosialis Indonesia digambarkan sebagai masyarakat dalam keadaan *tata tentrem kerta raha raja*. Dengan istilah modern, perumusan ini menggambarkan masyarakat yang makmur penuh dengan kesempatan kerja dan setiap warga akan merasa terjamin secara material dan ideal (*a prosperous society with full employment and social security for every individual*).

Dalam pandangan Sarbini, penggerahan modal bukanlah semata-mata pengumpulan dana dan tak dapat dipisahkan dari pelaksanaan pembangunan. Introduksi teknik dan cara produksi baru dalam pertanian memang sangatlah penting, namun yang lebih penting di sini adalah pembangunan yang dirasakan sendiri sebagai benar-benar berhasil dan bermanfaat dapat membangkitkan

unsur-unsur dinamis yang terdapat dalam nilai-nilai budaya di lingkungannya. Oleh karena itu, seperti yang diingatkan Sri-Edi Swasono lapangan kerja harus merupakan target nyata dalam perencanaan pembangunan kita. Namun selama ini orientasi pada pertumbuhan kelihatannya masih menonjol. Serius tidaknya resesi, membaik atau memburuknya resesi masih ditangkap dalam artian tingkat pertumbuhan. Demikian pula di dalam Repelita kita, misalnya untuk sektor industri, yang lebih muncul sebagai target adalah tingkat pertumbuhan sektor itu. Di mana letak lapangan kerja? Lapangan kerja hanya dipandang sebagai akibat pertumbuhan sektor industri. Tingkat lapangan kerja diperoleh dari tingkat pertumbuhan industri-nya. Dalam meletakkan lapangan kerja sebagai tujuan utama, Indonesia telah jauh mendahului para ahli strategi pembangunan Dunia Ketiga yang baru sadar akan makin relevannya meletakkan strategi lapangan kerja dan yang telah salah harap terhadap hasil strategi pertumbuhan pada tahun 1970-an. Efek *trickle down* tidak terjadi dan sebagian pengamat ekonomi mengatakan bahwa yang mungkin terjadi adalah *trickle up*.

Dalam hubungan ini, maka membina sektor informal melalui pendekatan kemanusiaan merupakan bagian dan dari sudut *human resource development*, merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pesan pasal 27 (ayat 2). Isi pasal 27 (ayat 2) ini berintikan hak asasi manusia, maka bagaimana mungkin dapat dibenarkan bahwa pasal dari suatu konstitusi ini terkadang dikalahkan oleh peraturan yang lebih rendah (dari pemerintah daerah) yang sering tidak sesuai dan kurang adil terhadap sektor informal, misalnya menggusur tanpa memberikan ganti pekerjaan atau alternatif lain yang sama halalnya.

Proses pembangunan sendiri tidaklah

berlangsung dalam kehampaan sosial. Menurut Emil Salim, pelbagai faktor sosial, seperti tingkat pendidikan, tingkat kesehatan, segi kebudayaan masyarakat, irama dan pola kehidupan desa, rasa dan kesadaran keadilan, ringkasnya rupa-rupa segi manusiawi dan masyarakat turut memberi pengaruhnya kepada perkembangan pembangunan. Oleh karena itu, faktor-faktor tersebut patut diperhitungkan. Sebaliknya disadari pula bahwa proses pembangunan itu sendiri turut mempengaruhi perubahan pada pelbagai faktor sosial ini, sehingga hubungan timbal-balik antara proses pembangunan dan faktor-faktor sosial dapat terjalin. Dalam mendekati masalah pembangunan yang kompleks serupa ini, maka dirasa perlu dalam ilmu perencanaan untuk mengabstraksi kan pelbagai rupa gejala berdasarkan pilihan atas asumsi-asumsi yang diperkirakan relevan untuk pembangunan.

Dalam perencanaan pembangunan orang bekerja dengan sasaran-sasaran pembangunan yang lazimnya lebih banyak daripada tersedianya faktor-faktor produksi, sehingga menimbulkan kebutuhan untuk mengadakan pilihan dan menuangkan sasaran ini dalam skala prioritas. Terbatasnya persediaan faktor-faktor produksi juga menumbuhkan keharusan untuk berpikir dalam rangka pembatasan (*factor constraints*). Dalam kerangka pikir inilah dikaji pengaruh faktor-faktor sosial bagi pembangunan. Unsur perencanaan diteliti lebih lanjut atas cara-cara untuk mempengaruhi kelakuan faktor sosial agar secara minimal tidak mengganggu proses pembangunan dan maksimal turut mendorong pembangunan.

Investasi yang tinggi dalam pembangunan belum akan menjamin terwujudnya pembangunan secara adil seperti yang tercermin dalam pola pembagian pendapatan. Oleh

karena faktor yang lebih penting adalah investasi fisik dalam upaya membuka kesempatan kerja, masalah manusia cenderung diabaikan. Pada banyak negara berkembang, ada gejala menunjukkan bahwa *human investment* kurang berimbang dengan *return of human-investment*. Dengan demikian, menurut Nurimansjah Hasibuan, pengembangan kualitas manusia mengalami hambatan karena pasar tenaga kerja kurang memberikan insentif. Di berbagai negara berkembang, ditemukan kebijaksanaan upah minimum. Secara teoritis, kebijaksanaan ini merupakan perlindungan terhadap tenaga kerja, namun ada gejala yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan itu merintangi kesempatan kerja kalau upah minimum terlalu tinggi. Sebaliknya dapat juga kurang merangsang, karena tingkat upah minimum relatif rendah. Lebih dari itu, kebijaksanaan ini dapat disalahafsirkan oleh karena pengusaha menganggap telah memenuhi kebijaksanaan pemerintah, padahal dari produktivitas perusahaan tingkat upah masih dapat di tingkatkan. Peningkatan pendapatan sendiri sangat terkait dengan penggunaan teknologi produksi, setidak-tidaknya teknologi dengan spektrum padat karya-padat modal.

Dalam pada itu M. Arsjad Anwar melihat kalau kita perhatikan seperangkat kebijaksanaan ekonomi yang digunakan untuk mendukung atau membantu perkembangan industri negara berkembang, seperti halnya dengan pengalaman negara maju dalam tahap industrialisasi mereka, umumnya terkandung tindakan proteksi terhadap saingan impor yang dilengkapi dengan fasilitas di bidang moneter dan fiskal. Perbedaannya adalah, di negara berkembang yang kemudian berhasil mengembangkan industri manufakturnya sampai mampu bersaing dengan impor, bahkan meningkatkan ekspor. Seperti

Korea Selatan, tingkat proteksi serta berbagai fasilitas moneter dan fiskal yang diberikan selain relatif tidak besar, pentahapan penurunannya juga jelas. Oleh sebab itu, distorsi harga yang ditimbulkan relatif kecil dan makin menurun tingkatnya. Sebaliknya di negara berkembang yang kurang berhasil mengembangkan industri manufakturnya sampai mampu bersaing, biasanya tingkat fasilitasnya juga tidak jelas, sehingga distorsi harga yang terjadi relatif besar dan berlangsung lama.

Untuk negara berkembang pengekspor minyak bumi, dampak negatif dan distorsi harga terhadap pertumbuhan ekonomi kurang terasa, mengingat tabungan negara tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekspor minyak bumi yang tingkat distorsi harganya relatif rendah. Namun peranan minyak bumi dalam total ekspor tiga negara memang termasuk relatif tidak tinggi. Tiga negara tadi merupakan sampel dari 31 negara berkembang yang dalam kurun waktu 1970-1980 dikaji Bank Dunia.

Ilmu ekonomi sebenarnya berakar pada ilmu filsafat, politik, dan ilmu-ilmu sosial lainnya sebagaimana telah dipelopori Adam Smith. Fenomena individu dan masyarakat menjadi dasar perkembangan ilmu ekonomi yang mempelajari tingkah laku manusia dalam melakukan kegiatan-kegiatan ekonominya, baik dalam hal produksi, konsumsi, dan sebagainya. Tetapi dalam perkembangannya selama 200 tahun terjadi pergeseran fundamental di mana nuansa filsafat, dalam hal ini dimensi moral dan etikanya, menjadi sangat resesif dan kurang berkembang dengan baik. Sangat berbeda dengan dimensi rasional dari ilmu ekonomi yang berkembang sedemikian pesatnya.

Kecenderungan-kecenderungan pragma-

tisme menjadi semakin dominan tidak hanya di dalam ilmu ekonomi, tetapi juga di dalam melihat realitas kehidupan itu sendiri. Ilmu ekonomi kemudian mengembangkan asumsi-asumsi untuk menyederhanakan kehidupan nyata sehari-hari agar mudah dianalisis. Konsep manusia ekonomi yang hanya memaksimumkan kepuasannya dikritik sebagai *amchair speculation* atau *the logic of extreme*. Dimensi manusia yang utuh tidak hanya terbatas hanya pada sisi rasionalitasnya saja tetapi juga menyangkut berbagai dimensi etik dan moralnya. Dengan demikian, model-model ekonomi sering kehilangan konteksnya dengan kenyataan sehari-hari sehingga tidak sedikit ilmu ekonomi yang berkembang sebagai seni, seperti yang dikritik Mubyarto. Model-model kuantitatif sering tidak menerangkan apa-apa tentang obyek kehidupan yang disorotnya. Inilah yang dinilai Didik J. Rachbini mendorong pemikir untuk mengubah haluannya untuk kembali ke ilmu ekonomi politik sehingga produk-produk ilmu ekonomi yang baru bisa menjadi suluh yang mampu sekaligus memberi arah pada realitas sejarah ke depan. Dalam sejarah perekonomian sendiri banyak putusan-putusan yang tidak berdasarkan atas pertimbangan rasional sama sekali, namun putusan ini telah mengubah wajah perekonomian suatu bangsa.

Yang jelas, dalam membangun model-model ekonominya para ahli teori dan peneliti menghadapi suatu dilema. Di satu pihak mereka harus mengejar perumusan analisis yang makin *rigorous* didasarkan pada asumsi yang tidak realistik dan kurang relevan dengan kehidupan sehari-hari; di lain pihak mereka didorong untuk mengorbankan *rigor* dan menyajikan analisis yang agak kasar tetapi relevan dengan kehidupan sehari-hari. Dalam beberapa cabang teori kombinasi an-

tara rigor dengan relevansi ini telah dicapai meskipun belum memuaskan.

Dalam penerapan teori ekonomi atas praktek pembangunan ekonomi para sarjana menghadapi kesulitan-kesulitan yang fundamental. Keengganannya untuk mempersoalkan parameter-parameter dalam model ekonomi yang dalam teori konvensional di-terima apa adanya, karena kita tidak mampu untuk mengukurnya dengan tingkat ketelitian seperti pengukuran variabel-variabel ekonomi lainnya. Kesulitan ini menurut Sukadji Ranuwihardjo bertambah besar kalau

kita ingat dalam proses pembangunan, parameter itu selalu berubah-ubah sesuai dengan tahap pertumbuhan ekonomi. Lebih jauh lagi bahkan untuk mencapai tujuan pembangunan itu sendiri, parameter-parameter yang kita terima seperti apa adanya seperti faktor-faktor politik, sosial, budaya, demografi, dan sebagainya harus kita jadikan variabel dan dijelaskan secara eksplisit ke mana arah perubahannya.

*Adig Suwandi*

## Para Penulis

- **Ruddy Agusyanto.**

Alumnus FISIP-Anthropologi, Universitas Indonesia (1989). Staf pengajar FISIP-UI dan sekarang sedang mengikuti program Pasca Sarjana di Universitas Indonesia.

- **Hans-Dieter Ever.**

Memperoleh gelar Dr.phil. pada Universitas Freiburg, Jerman Barat (1962). Guru Besar dan Direktur Pusat Penelitian Sosiologi Pembangunan di Universitas Bielefeld, Republik Federal Jerman. Pernah menjadi Guru Besar Tamu di FISI-POL UI, Guru Besar dan Ketua Jurusan Sosiologi Universitas Singapura, Guru Besar Sosiologi Universitas Yale, AS dan dosen di Universitas Monash, Australia. Selama 1987/1988 dan 1992/1994 menjadi Peneliti Utama di Pusat Penelitian Kependudukan dan Guru Besar Tamu pada Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada.

- **Solvay Gerke.**

Sesudah memperoleh Ph.D. di Universitas Bielefeld (Jerman) pada tahun 1990 dengan disertasi tentang Program Keluarga Berencana dan Wanita di Pedesaan Jawa, menjadi dosen pada Pusat Penelitian Sosiologi Pembangunan di Universitas yang sama. Selama tahun 1992/1994 menjadi dosen tamu pada Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Andalas Padang.

- **Vidhyandika Djati Perkasa Moeljarto.**

Sarjana Anthropologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1992). Anggota Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS.

- **Murwatie B. Rahardjo.**

Lulus Sarjana Muda di Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta (1970); S1 di FMIPA, Jurusan Geografi Universitas Indonesia (1988). Staf Departemen Ekonomi CSIS (1978-1989), sekarang anggota staf Departemen Sosial Budaya CSIS; dan mulai tahun 1989 mengajar di Program Diploma Keuangan dari Departemen Keuangan RI.

- **Riwanto Tirtosudarmo.**

Sarjana Psikologi Universitas Indonesia (1979); lulus S2 bidang Population Studies pada Australian National University (1984) dan memperoleh gelar S3 pada bidang dan universitas yang sama tahun 1990. Sekarang staf peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependidikan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPT-LIPI).

- **Prijono Tjiptoherijanto.**

Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Indonesia (1974), M.A. University of The Philippines, Filipina (1977), dan gelar doktor dari Universitas Hawaii, USA (1980). Jabatan sekarang adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UI serta Staf Ahli Menteri Perdagangan dan Deputi Ketua Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:  
Biro Pemasaran  
Centre for Strategic and  
International Studies  
  
Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160  
Telepon: 3865532 s/d 35

jukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535